

Інформаційна довідка
щодо правового регулювання статусу парламентської опозиції
відповідно до міжнародних стандартів у контексті Дорожньої карти
з питань функціонування демократичних інституцій*

***Анотація.** Інформаційна довідка містить результати аналізу заходів, передбачених Дорожньою картою з питань функціонування демократичних інституцій, щодо правового регулювання статусу парламентської опозиції. Наведено пропозиції щодо вдосконалення регулювання правового статусу парламентської опозиції в Україні з урахуванням міжнародних стандартів.*

***Ключові слова:** парламентська опозиція, парламентська меншість, звіт Європейської Комісії, Дорожня карта з питань функціонування демократичних інституцій, демократичні інституції.*

Вступ

Із метою виконання зобов'язань України, передбачених переговорною рамкою Європейського Союзу (далі – ЄС), схваленою рішенням Ради Європейського Союзу від 21 червня 2024 року, за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 року № 475-р «Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»¹ схвалено Дорожню карту з питань функціонування демократичних інституцій² (далі – Дорожня карта).

Дорожня карта є стратегічним документом, що визначає комплекс заходів, спрямованих на зміцнення, відновлення і подальший розвиток демократичних процесів та інституцій в Україні. Цей документ включає визначені стратегічні результати, які мають бути досягнуті в цій важливій сфері (всього передбачено 31 стратегічний результат), та заходи, реалізація яких у визначені строки сприятиме досягненню стратегічних результатів (всього передбачено 96 заходів). Стратегічні результати мають бути досягнуті у чотирьох тематичних блоках «Загальна рамка демократії», «Виборчий процес», «Функціонування парламентів у демократичній системі», «Роль громадянського суспільства».

У межах тематичного блоку «Функціонування парламентів у демократичній системі» передбачено підблок «ІІІ.С Ефективність». Одним зі стратегічних результатів цього підблоку має стати підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, а також удосконалення законодавчої процедури та парламентського контролю. Досягнення таких результатів передбачається, зокрема, шляхом розробки, прийняття і впровадження

¹ Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 року № 475-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2025-%D1%80#Text>

² Дорожня карта з питань функціонування демократичних інституцій. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/UA_Dorozhnya-karta-z-pytan-funktsionuvannya-demokratychnyh-institutsij.pdf

законодавства про діяльність коаліції депутатських фракцій і забезпечення врахування інтересів парламентської меншості (опозиції) відповідно до демократичних стандартів відносин між парламентською більшістю і меншістю (опозицією), напрацьованих Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанською комісією), у тому числі щодо забезпечення дотримання принципу пропорційного розподілу керівних посад у Верховній Раді України та її комітетах.

Питання, що розглядаються в цій інформаційній довідці, перебувають у системному зв'язку з попереднім дослідженням щодо регулювання правового статусу парламентської опозиції в Україні³.

Основна частина

Як відомо, нині в Україні на конституційному та законодавчому рівнях відсутнє правове врегулювання статусу парламентської опозиції.

Водночас необхідність правового врегулювання статусу парламентської опозиції передбачалася низкою програмних документів.

Так, Рекомендаціями Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб, що розроблені з метою підвищення якості українського парламентаризму та викладені у «Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України»⁴, які визнані Верховною Радою України як основа для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, передбачається, що рішення щодо врегулювання статусу парламентської опозиції повинно бути прийняте якнайшвидше (рекомендація № 44). Відзначається, що для гарантування основних законних прав опозиції і мирного співіснування більшості та меншості слід врегулювати питання статусу парламентської опозиції або шляхом внесення змін до існуючого законодавства (Конституції України, Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», Закону України «Про комітети Верховної Ради України» тощо), або шляхом прийняття нового спеціального закону⁵.

Проектом Плану відновлення України⁶ було запропоновано приведення у відповідність із Конституцією України Регламенту Верховної Ради України, зокрема в частині унормування діяльності парламентської опозиції.

³ Наукова концепція регулювання правового статусу парламентської опозиції в Україні. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/public_vl/concept_rz-publ/75729.html

⁴ Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України : Додаток до Постанови Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1035-19#n23>

⁵ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса. Вересень 2015 – Лютий 2016. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

⁶ Проект Плану відновлення України : Матеріали робочої групи «Державне управління». URL: https://cdn.prod.website-files.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0

У Звіті Європейської Комісії «Україна 2024» від 30 жовтня 2024 року⁷ щодо парламентської опозиції зазначалося таке: в українському суспільстві та владі, включно з парламентською опозицією, існує загальний консенсус щодо того, що інтеграція до ЄС є пріоритетом для країни; парламентська опозиція має бути здатною виконувати свою функцію; для стійкості демократії життєво важливо, щоб і надалі залишався простір для політичного діалогу з опозицією, громадянським суспільством і незалежними медіа, а також дипломатична роль парламенту в просуванні потреб України та реформ за кордоном; випадки непропорційних обмежень на поїздки для представників парламентської опозиції потребують належного вирішення; основним завданням медіаканалу парламенту має стати поширення інформації про парламентську справу, у тому числі про роботу представників парламентської опозиції.

У Звіті Європейської Комісії «Україна 2025» від 4 листопада 2025 року⁸ зазначається, що в Україні зберігається загальний суспільно-політичний консенсус, включно з парламентською опозицією, щодо того, що євроінтеграція є пріоритетом державної політики. Деякі депутати опозиції продовжують стикатися з певними обмеженнями, зокрема щодо виїзду за кордон або замороження активів. Для забезпечення демократичної стійкості надзвичайно важливо постійно дбати про дотримання прав опозиції. Наразі не було розроблено або зареєстровано жодних законодавчих ініціатив щодо регулювання прав парламентської опозиції.

Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік⁹ була передбачена необхідність внесення змін до окремих статей Регламенту Верховної Ради України, зокрема з метою визначення статусу опозиції у Верховній Раді України. Хоча Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2025 рік¹⁰ не передбачено врегулювання статусу парламентської опозиції, до порядку денного тринадцятої¹¹ та чотирнадцятої¹² сесій Верховної

[%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf](#)

⁷ Ukraine 2024 Report. 30.10.2024. SWD (2024) 699. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

⁸ Ukraine 2025 Report. 04.11.2025. SWD(2025) 759. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275eecd7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf

⁹ План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік: Затверджений Постановою Верховної Ради України від 06 лютого 2024 року № 3561-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3561-20#n17>

¹⁰ План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2025 рік: Затверджений Постановою Верховної Ради України від 11 лютого 2025 року № 4228-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4228-20#n14>

¹¹ Порядок денний тринадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання: Затверджений Постановою Верховної Ради України від 11 лютого 2025 року № 4229-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4229-20?find=1&text=%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86#w1_28

¹² Порядок денний чотирнадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання: Затверджений Постановою Верховної Ради України від 03 вересня 2025 року № 4586-IX. URL:

Ради України дев'ятого скликання були включені два законопроекти про парламентську опозицію: проект Закону України «Про парламентську опозицію» (реєстр. № 1211 від 30.08.2019)¹³ та альтернативний йому проект Закону України «Про парламентську опозицію» (реєстр. № 1211-1 від 12.09.2019)¹⁴.

Актуальність здійснення дослідження у сфері правового регулювання статусу парламентської опозиції обумовлюється також наявністю широкого спектра міжнародних стандартів із цього питання.

Так, ще 23 січня 2008 року Парламентська асамблея Ради Європи ухвалила Резолюцію 1601 (2008) «Процедурні керівні принципи щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті»¹⁵, в якій підкреслила роль політичної опозиції як важливого компонента демократії, закликала до певної інституціалізації прав парламентської опозиції та виклала низку керівних принципів щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті. Парламентська асамблея Ради Європи закликала національні парламенти держав-членів Ради Європи визнати такі права парламентської опозиції: право на свободу висловлення та свободу думки; право на участь у нагляді, перевірці та контролі за діями й політикою уряду; право брати участь в організації роботи парламенту; право брати участь у законодавчій процедурі; право брати участь у роботі парламентських комітетів; право брати участь у вирішенні політичних питань, зокрема шляхом проведення консультацій перед рішенням про розпуск парламенту; право брати участь у процесі перегляду законів на відповідність конституції.

Окрім того, у цій Резолюції Парламентська асамблея Ради Європи закликала Європейську комісію «За демократію через право» (Венеціанську комісію) провести дослідження щодо ролі опозиції в сучасному демократичному суспільстві. Результатом такого дослідження стала Доповідь щодо ролі опозиції в демократичному парламенті¹⁶, ухвалена Венеціанською комісією у жовтні 2010 року.

У 2019 році Венеціанська комісія сформулювала наступні принципи взаємодії більшості та опозиції при функціонуванні парламенту: плюралізм, стримування та противаги, конструктивна співпраця інституцій, політична солідарність, можливість зміни влади, ефективне прийняття рішень. Вона також ухвалила «Параметри відносин між парламентською більшістю та

[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4586-](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4586-20?find=1&text=%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86#w1_25)

[20?find=1&text=%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86#w1_25](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4586-20?find=1&text=%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86#w1_25)

¹³ Проект Закону про парламентську опозицію № 1211 від 30.08.2019. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/1050>

¹⁴ Проект Закону про парламентську опозицію № 1211-1 від 12.09.2019. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/1055>

¹⁵ Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament: Resolution 1601 (2008) adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 23 January 2008 (6th Sitting). URL: <https://pace.coe.int/en/files/17626/html>

¹⁶ Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010). CDL-AD(2010)025. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)025-e)

опозицією в умовах демократії: контрольний список» (далі – Контрольний список) як практичний інструмент для оцінки парламентської організації, процедур і практик функціонування парламентської опозиції та її відносин із правлячою більшістю й іншими державними інституціями¹⁷.

15 квітня 2024 року Парламентська асамблея Ради Європи увалила Резолюцію 2537 (2024) «Відносини між парламентською більшістю та опозицією за демократії»¹⁸, в якій пропонує парламентам держав-членів Ради Європи брати згаданий Контрольний список до уваги під час перегляду відповідних національних правил або розвитку найкращої практики.

Відповідно до рекомендацій Міжпарламентського союзу, оприлюднених у жовтні 2023 року, законодавча база повинна визнавати особливу роль опозиції в парламенті та надавати опозиції певні права в парламенті, такі як можливість перевіряти роботу та ставити запитання уряду, ініціювати закони чи пропозиції для дебатів, брати рівну участь у дебатах і голосуванні, пропонувати поправки до законів, а також мати справедливе представництво в комітетах та інших парламентських органах. Опозиція, включаючи її лідера(ів), повинна мати доступ до відповідних ресурсів і можливостей для ефективного виконання своєї ролі. У системах, де опозиція складається з кількох партій, ресурси розподіляються пропорційно до їх представництва¹⁹.

15 квітня 2024 року Парламентська асамблея Ради Європи у Резолюції 2537 (2024) «Взаємовідносини між парламентською більшістю та опозицією в демократичній державі» наголосила, що розглядає права опозиції як інституціоналізовану владу, якою володіє опозиція в парламенті, що охоплює та виходить за рамки прав окремих членів парламенту виступати та голосувати проти урядових законопроектів. Закріплення та чітке законодавче визначення прав і гарантій є ефективним інструментом функціонування парламентської опозиції. Інституційні процедури, визнання, легітимізація та інституціоналізація парламентської опозиції є центральними для самої ідеї конституційної демократії та невід'ємною частиною політичної культури. Легітимізація парламентської опозиції в конституції, законах і регламенті передбачає, з одного боку, правові гарантії у відносинах влади та опозиції для обмеження політичного впливу парламентської більшості на меншість. З іншого боку,

¹⁷ Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist. Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019). CDL-AD (2019)015. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-e#](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e#)

¹⁸ Relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: Resolution 2537 (2024) adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 15 April 2024 (9th sitting). URL: <https://pace.coe.int/en/files/33467/html>

¹⁹ Indicators for Democratic Parliaments. Inter-Parliamentary Union. URL: <https://www.ipu.org/resources/publications/toolkits/2023-11/indicators-democratic-parliaments>

ставлячи опозицію нарівні з більшістю, вона вимагає від них спільної юридичної відповідальності за здійснення влади²⁰.

Висновки

Міжнародними стандартами правового регулювання статусу парламентської опозиції визначаються такі принципи взаємодії більшості та опозиції в парламенті: плюралізм, стримування та противаги, конструктивна співпраця інституцій, політична солідарність, можливість зміни влади, ефективне прийняття рішень. Для ефективного функціонування опозиції передбачається необхідність правового унормування прав і гарантій діяльності парламентської опозиції, які б забезпечували: свободу висловлення та свободу думки; участь у нагляді, перевірці та контролі за діями й політикою уряду; участь в організації роботи парламенту; участь у законодавчій процедурі; участь у роботі парламентських комітетів; участь у вирішенні політичних питань, зокрема шляхом проведення консультацій перед рішенням про розпуск парламенту; участь у процесі перегляду законів на відповідність конституції.

З урахуванням визначеного у Дорожній карті терміну прийняття відповідного законодавства (IV квартал 2027 року), вважаємо за доцільне запропонувати після припинення або скасування воєнного стану в Україні розглянути питання закріплення на рівні Конституції України загальних положень правового статусу парламентської опозиції, про що йшлося у Висновку Конституційного Суду України від 27 червня 2000 року № 1-в/2000²¹, що унеможливить повторення ситуації, коли Законом України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 08 жовтня 2010 року²² Главу 13, що визначала правовий статус парламентської опозиції, було виключено з Регламенту Верховної Ради України, чим спричинено прогалину відповідного правового регулювання.

Крім того, закріплення на конституційному рівні загальних положень правового статусу парламентської опозиції, на наш погляд, може стати передумовою для встановлення в Регламенті Верховної Ради України або у прийнятому спеціальному законі про парламентську опозицію відповідних положень щодо прав парламентської опозиції при здійсненні установчої, законодавчої та контрольної функції парламенту. Приналежність депутатських фракцій (депутатських груп) до опозиції може визначатися через

²⁰ Relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: Resolution 2537 (2024) adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 15 April 2024 (9th sitting). URL: <https://pace.coe.int/en/files/33467/html>

²¹ Див. абзац п'ятий підпункту 3.3.1 пункту 3 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України) від 27 червня 2000 року № 1-в/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-00#Text>

²² Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України : Закон України від 08 жовтня 2010 року № 2600-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2600-17/ed20101016#Text>

їх неучасть у формуванні уряду та (або) прийнятті бюджету. Також депутатська фракція (депутатська група) може мати можливість заявити про свою опозиційність (перехід в опозицію) шляхом відповідного повідомлення, про що оголошується головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради України. На законодавчому рівні можуть бути визначені права парламентської опозиції на: утворення опозиційного об'єднання депутатських фракцій; розгляд питань Верховною Радою України; виступ на пленарному засіданні парламенту; зайняття посад, зокрема заступника Голови Верховної Ради України та голів певних парламентських комітетів; формування опозиційного уряду тощо.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*