

**Наукова концепція
регулювання правового статусу
парламентської опозиції в Україні***

***Анотація.** У Науковій концепції викладено результати аналізу законодавчого забезпечення правового статусу парламентської опозиції в Україні. Окреслено основні сучасні доктринальні вчення про правовий статус парламентської опозиції. Наведено міжнародні стандарти правового регулювання статусу парламентської опозиції. Проаналізовано закордонний та національний досвід законодавчого забезпечення правового статусу парламентської опозиції. Розроблені пропозиції щодо вдосконалення регулювання правового статусу парламентської опозиції в Україні.*

***Ключові слова:** опозиція, парламентська опозиція, Конституція України, Регламент Верховної Ради України, права опозиції, гарантії діяльності опозиції, обов'язки опозиції.*

ЗМІСТ

1. Вступна частина	4
<i>1.1. Мета, предмет та цілі Наукової концепції.....</i>	<i>4</i>
<i>1.2. Обґрунтування необхідності правового врегулювання статусу парламентської опозиції.....</i>	<i>5</i>
<i>1.3. Чинники, що впливають на розвиток законодавчого забезпечення правового статусу парламентської опозиції</i>	<i>6</i>
2. Основна частина.....	8
<i>2.1. Сучасні доктринальні вчення про правовий статус парламентської опозиції.....</i>	<i>8</i>
<i>2.2. Міжнародні стандарти правового регулювання статусу парламентської опозиції.....</i>	<i>11</i>
<i>2.3. Закордонний досвід законодавчого забезпечення правового статусу парламентської опозиції.....</i>	<i>13</i>
<i>2.4. Національний досвід законодавчого забезпечення правового статусу парламентської опозиції.....</i>	<i>16</i>
<i>2.5. Законопроекти про парламентську опозицію.....</i>	<i>20</i>
<i>2.6. Пропозиції щодо вдосконалення регулювання правового статусу парламентської опозиції в Україні</i>	<i>22</i>
3. Висновки та очікувані результати реалізації Наукової концепції	27

1. Вступна частина

1.1. Мета, предмет та цілі Наукової концепції

Сучасна демократія – це не просто правління більшості, це політична система, в якій парламентська більшість й опозиція поділяють спільну відповідальність за зміцнення довіри громадян до політичної системи та демократичних інститутів, забезпечення їх належного функціонування та надання громадськості інформованого вибору.

Статус політичної опозиції в парламенті відрізняється залежно від типу виборчої системи (мажоритарна, пропорційна, змішана), форми правління (парламентська, напівпрезидентська або президентська), двопалатної чи однопалатної організації законодавчої влади, федеративного або унітарного устрою держави тощо.

Оптимальний баланс між правлінням парламентської більшості та правами меншин має визначатися на національному рівні в рамках національної політичної і конституційної традиції та контексту.

Предмет концепції не охоплює політичну опозицію як таку, а лише парламентську опозицію та насамперед стосується питань її правової інституціоналізації та захисту, а також прав на участь в установчій, законодавчій та контрольній функціях парламенту.

Концепція ґрунтується на міжнародних інструментах м'якого права з питання функціонування парламентської опозиції, які мають важливе значення для розвитку демократичних парламентських процедур.

Так, 23 січня 2008 року Парламентська асамблея Ради Європи ухвалила резолюцію 1601 (2008) «Процедурні керівні принципи щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті»¹, в якій підкреслила роль політичної опозиції як важливого компонента демократії, закликала до певної інституціоналізації прав парламентської опозиції та виклала низку керівних принципів щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті.

У цій резолюції Парламентська асамблея Ради Європи закликала Європейську Комісію «За демократію через право» (Венеціанську комісію) зробити дослідження щодо ролі опозиції в сучасному демократичному суспільстві. Результатом такого дослідження стала Доповідь щодо ролі опозиції в демократичному парламенті², ухвалена Венеціанською комісією у жовтні 2010 року.

У 2019 році Венеціанська комісія ухвалила «Параметри відносин між парламентською більшістю та опозицією за демократії: контрольний список»³

¹ 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>

² 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)

³ 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

(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 інституціями.

15 квітня 2024 року Парламентська асамблея Ради Європи увалила резолюцію «Відносини між парламентською більшістю та опозицією за демократії»⁴, в якій пропонує парламентам держав-членів Ради Європи брати Контрольний список до уваги під час перегляду відповідних національних правил або розвитку найкращої практики.

Мета Концепції – визначення загальних засад правового регулювання статусу парламентської опозиції в Україні шляхом закріплення її прав та гарантій діяльності на рівні Конституції України та Регламенту Верховної Ради України, ґрунтуючись на сучасних доктринальних підходах, міжнародних стандартах, національному та закордонному досвіді відповідного законодавчого забезпечення.

Цілі Концепції: вироблення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання статусу парламентської опозиції в Україні шляхом інституціоналізації парламентської опозиції на рівні Конституції України та закріплення в Регламенті Верховної Ради України прав парламентської опозиції на участь в організації діяльності парламенту, здійсненні установчої, законодавчої, контрольної функцій парламенту.

1.2. Обґрунтування необхідності правового врегулювання статусу парламентської опозиції

Нині в Україні на конституційному та законодавчому рівнях відсутнє правове врегулювання статусу парламентської опозиції.

На необхідності правового врегулювання статусу парламентської опозиції наголошується у низці 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»⁵, 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

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#)

⁴ 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>

⁵ 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>

(Конституції України, Закону «Про Регламент Верховної Ради України», Закону «Про комітети Верховної Ради України» тощо), або шляхом прийняття нового спеціального закону⁶.

У Звіті Європейської Комісії «Україна 2024»⁷ акцентується увага на таких аспектах щодо парламентської опозиції: 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 медіа-каналу парламенту має стати поширення інформації про парламентську справу, у тому числі про роботу представників парламентської опозиції.

Проектом Плану відновлення України⁸ пропонувалося приведення у відповідність з Конституцією України Регламенту Верховної Ради України, зокрема в частині унормування діяльності парламентської опозиції.

Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік⁹ передбачена необхідність внесення змін до окремих статей Регламенту Верховної Ради України, зокрема з метою визначення статусу опозиції у Верховній Раді України.

1.3. Чинники, що впливають на розвиток законодавчого забезпечення правового статусу парламентської опозиції

Попередньо проведений аналіз проблем правового регулювання парламентської опозиції дозволяє виділити **чотири групи чинників, що впливають на розвиток цього інституту парламентського права.**

Першу групу визначають чинники темпорально-ситуативного характеру, пов'язані із військовою агресією РФ проти України і введенням в Україні воєнного стану.

⁶ 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>

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 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%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

⁹ План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік: Затверджений Постановою Верховної Ради України від 6 лютого 2024 року № 3561-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3561-20#n17>

Другу групу – чинники парадигмального характеру. Парадигма демократичної держави й розвитку парламентаризму в Україні не позбавлена остаточно вад авторитарного минулого і все ще втілює риси, властиві суспільствам перехідного періоду, потребує розвитку у бік консолідованої демократії.

Третя група – чинники політико-векторного характеру, обумовлені недостатнім рівнем консолідації суспільства та консолідованої демократії.

Четверта група – суспільно-політичні чинники, обумовлені рівнем розвитку політичної, правової свідомості й культури суспільства та політичних еліт.

Наведені й інші фактори впливу на розвиток законодавства про парламентську опозицію утруднюють вироблення раціональної моделі правового (конституційно-правового) статусу політичної опозиції, принаймні до зупинення впливу чинників першої групи та початку функціонування поствоєнної демократії. Однак створення законодавчих умов діяльності політичної опозиції у Верховній Раді України буде значним кроком до консолідованої демократії.

Зменшення впливу чинників другої групи може бути досягнуто шляхом зміни парадигми демократії на основі цінностей Європейського Союзу й досвіду іноземних держав сталої демократії. Ця оновлена парадигма має стати основою для вироблення моделі взаємовідносин коаліції та опозиції у Верховній Раді України і формування консолідованої парламентської демократії.

Чинники політико-векторного характеру можуть бути зменшені шляхом створення конституційних гарантій паритету коаліції та опозиції у Верховній Раді України й інституціалізації політичної опозиції в парламенті.

Зменшення негативного впливу чинників четвертої групи – це перманентний освітній (у широкому розумінні) та комунікаційний процес політичних інституцій й інститутів громадянського суспільства, спрямований на формування в суспільстві толерантності, мультикультуралізму та несприйняття будь-яких проявів правового нігілізму.

2. Основна частина

2.1. Сучасні доктринальні вчення про правовий статус парламентської опозиції

Інститут парламентської опозиції в загальному ґрунтується на вченнях про демократію, народний суверенітет, народовладдя, верховенство права та має у своїй основі ідею парламентаризму, що в комплексі забезпечує йому потужну джерельну базу та загальну теоретико-методологічну основу.

Демократичні принципи організації суспільного життя розроблялися в теорії й опробовувалися на практиці ще в Античний період. В епоху Середньовіччя, коли гостро постало питання обмеження абсолютизму, на перший план вийшли ідеї народного суверенітету та народовладдя, що отримали розвиток у працях Й. Альтузія, М. Мадуанського. У XVI–XVII століттях у політико-правовій науці дістали поширення теорії народного суверенітету, природного права, суспільного договору у вченнях Дж. Локка, Ш. Монтеск'є, І. Канта, Ж.-Ж. Руссо, на основі яких згодом приділялася увага й питанням парламентської меншості, зокрема у працях Г. Єллінека, А. де Токвіля, Г. Спенсера та ін.

На теренах України ідеї демократичної організації державної влади втілювалися в конституційному проекті Пилипа Орлика, конституційно-правовій думці, представленій науковими працями М. Драгоманова, Б. Кістяківського, М. Грушевського, С. Дністрянського та багатьох інших вчених, громадських і політичних діячів минулого.

У сучасній українській політико-правовій та конституційно-правовій науці є значні наукові здобутки у дослідженні парламентаризму, конституційно-правового статусу парламенту та парламентаря й безпосередньо правового статусу парламентської опозиції. З цієї проблематики варто відзначити змістовні дослідження таких вчених, як Ю. Барабаш, Ю. Бисага, О. Бориславська, М. Козюбра, А. Колодій, А. Крусян, І. Куян, Р. Максакова, М. Орзіх, В. Погорілко, С. Серьогіна, О. Скрипнюк, О. Совгіря, В. Федоренко, В. Шаповал та ін.

Формування доктринальних підходів щодо правового статусу парламентської опозиції сучасними українськими вченими-конституціоналістами слід пов'язати з актуалізацією цих питань практикою розвитку парламентаризму після прийняття Конституції України у 1996 році й, особливо, внесення змін до Конституції України 2004 року та інституціалізацією парламентської коаліції (коаліції депутатських фракцій) у Верховній Раді України.

У цьому плані варто відзначити ґрунтовне дослідження О. Совгірі «Правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз)»¹⁰, у якому проведено комплексний аналіз чинного законодавства України на предмет закріплення у ньому правового статусу парламентської опозиції та обґрунтовано

¹⁰ Совгіря О. В. Конституційно-правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. К., 2005. 16 с.

необхідність законодавчого закріплення правового статусу парламентської опозиції в Україні, що «обумовлено відсутністю регулювання вказаного питання у чинному законодавстві України, а також тим, що політична практика та свідомість українського суспільства поки що не мають того рівня, щоб визнати та забезпечити функціонування парламентської опозиції на основі лише парламентських традицій». Науковицею було обґрунтовано, що після проведення (на той час розпочатої) конституційно-правової реформи й запланованого переходу України до парламентсько-президентської форми правління «неодмінною умовою успішного функціонування вказаної форми правління має стати законодавче закріплення правового статусу парламентської опозиції», що мало знайти місце в Законі України «Про парламентську більшість та політичну опозицію».

Необхідність забезпечення гарантій діяльності у парламенті політичної опозиції¹¹, врівноваження діяльності коаліції «існуванням дієвої парламентської опозиції»¹², підтримувалося багатьма вченими-конституціоналістами.

Різні моделі взаємовідносин парламентської коаліції та опозиції знаходили реалізацію у низці законопроектів й, як відомо, на законодавчому рівні парламентська опозиція була інституціалізована у першій редакції Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI.

Попри скасування конституційної реформи згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року та внесенням відповідних змін до Регламенту Верховної Ради України, концепт парламентської опозиції як такий підтримувався багатьма вченими-конституціоналістами, включаючи необхідність удосконалення правового статусу парламентської опозиції в Україні в частині уточнення та розширення її прав, формування дієвих механізмів їх реалізації, забезпечення відповідальності за порушення прав опозиції¹³.

В останні кілька років проблематика правового статусу парламентської опозиції знову набула актуальності у зв'язку з перспективами інтеграції України до ЄС і необхідністю посилення демократичних аспектів функціонування держави. Так, В. Ковальчук слушно звертає увагу на ключові проблеми конституційно-правового статусу опозиції, які потребують вирішення на

¹¹ Федоренко В. Л. Законодавча влада в системі розподілу державної влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 2000. 16 с.

¹² Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України. Харків : Право, 2009. С. 277.

¹³ Берназюк І. В. Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. К., 2010. 19 с.; Колісник В. П. Визнання права на опозиційну діяльність як атрибут сучасної демократичної держави. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 20. С. 40–47; Задорожня Г. В. Історико-правові витоки формування парламентської опозиції в Україні. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. 2011. С. 59–63; Куян І. А. Суверенітет: проблеми теорії і практики (конституційно-правовий аспект): монографія. К. : Академія, 2013. 560 с.; Бисага Ю. М., Белов Д. М., Шаранич С. С. Парламентська більшість (коаліція) та парламентська опозиція: теоретико-правове дослідження: монографія. Ужгород : УжНУ, 2013. 187 с.; Словська І. Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно-правове дослідження: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2014. 541 с.

концептуальному рівні: потреба інституціалізації прав опозиції та на якому рівні їх варто закріпити (конституції, закону, регламенту); доцільності існування партійного імперативного мандата¹⁴.

На думку О. Зозулі, інституціалізація парламентської опозиції в Україні та розвиток її правового статусу повинні спрямовуватися на реальне забезпечення її конструктивної співпраці з парламентською більшістю, а також на дотримання прав опозиції щодо представництва у керівництві Верховної Ради України та її органах, контроль діяльності більшості та Кабінету Міністрів України, оприлюднення у парламенті її позиції. Пріоритетом удосконалення правового статусу парламентської опозиції в Україні має бути не тільки уточнення та розширення її прав, а і формування дієвих механізмів їх реалізації, забезпечення відповідальності за порушення прав опозиції¹⁵.

І. Павленко аргументує необхідність ухвалення Закону України «Про парламентську опозицію» разом із внесенням відповідних змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», що засвідчить існування волі парламентської більшості та українського суспільства поважати права меншості.

Основними принципами, на яких має ґрунтуватися правове унормування статусу опозиції, на думку цієї науковиці, мають бути надання парламентській опозиції можливості реалізовувати її т. зв. функціональну тріаду – «контроль, критика, альтернатива». Виходячи з цього, як вважає дослідниця, у майбутньому Законі «Про парламентську опозицію» доцільно (враховуючи особливості української політичної практики, попередній досвід унормування цього питання та практику розвинутих демократичних країн) застосувати такі підходи: Закон повинен дати чітке визначення парламентської опозиції з встановленням кількісних критеріїв, що є необхідним для набуття відповідних, передбачених законом прав; вимоги до оприлюднення парламентською опозицією власної Програми, положення якої відрізнятимуться від Коаліційної угоди (або виборчої програми партії) більшості, програми Уряду; обрання лідера опозиції. У частині визначення переліку прав парламентської опозиції пропонується закріплення за парламентською опозицією посад голів тих комітетів, які дають їй можливість виконувати свої основні три функції: контролю за роботою уряду, його критики та виступу з альтернативними пропозиціями; посади одного із заступників Голови Верховної Ради України; визначити певний час на виступи та право на доповідь (співдоповідь) під час розгляду важливих питань, перелік яких повинен бути чітко визначений; надати можливість впливати на прийняття порядку денного засідань Верховної Ради України¹⁶.

¹⁴ Ковальчук В. Конституційно-правовий статус парламентської опозиції в країнах Центрально-Східної Європи та в Україні. *Український часопис конституційного права*. 2022. № 1. С. 3–20.

¹⁵ Зозуля О. І. Сучасний стан і проблеми правового статусу парламентської опозиції в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 7. С. 26.

¹⁶ Павленко І. А. Окремі аспекти вирішення питання правового регулювання статусу парламентської опозиції в Україні. *Національний інститут стратегічних досліджень*. 2000. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/parlamentska-opozytsiya.pdf>

2.2. Міжнародні стандарти правового регулювання статусу парламентської опозиції

Венеціанська комісія сформулювала **принципи** взаємодії більшості та опозиції при функціонуванні парламенту (Рисунок 1).



Рис. 1

Плюралізм. У демократичному суспільстві критика з боку опозиції не може розглядатися як деструктивний елемент чи голос проти країни та не може тлумачитися як неприйняття результатів демократичного вибору.

Стимування та противаги. У ширшому розумінні механізм стимування та противаг включає також недержавні інституції (громадянське суспільство чи медіа), які сприяють запобіганню надмірної концентрації влади в руках однієї інституції.

Конструктивна співпраця інституцій. Системи стимувань і противаг вимагають конструктивної співпраці для досягнення суспільних інтересів, а також відповідного балансу та взаємного контролю між державними інституціями.

Політична солідарність. Принцип політичної солідарності вимагає спільної відповідальності більшості та опозиції перед суспільством та відданості суспільним інтересам громадян, які є законним джерелом демократичної влади.

Можливість зміни влади. Заходи, вжиті більшістю, не повинні впливати на верховенство права й не повинні бути спрямовані на зміну правил демократичної «гри», що в кінцевому підсумку означає можливість зміни влади шляхом вільних і чесних виборів. Більшість не повинна зловживати своїми повноваженнями, щоб унеможливити (або дуже ускладнити) меншості стати більшістю.

Ефективне прийняття рішень. Більшість повинна мати можливість виконувати свій політичний план, а опозиція, зі свого боку, не повинна вдаватися до навмисного перешкоджання нормальній роботі парламенту. Взаємодія між більшістю та опозицією завжди повинна поважати імператив забезпечення

справедливого балансу між законними інтересами більшості та інтересами опозиції, обидві сторони мають політичний обов'язок лояльної та конструктивної співпраці¹⁷.

Парламентська асамблея Ради Європи закликає 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 конституції¹⁸.

Парламентська асамблея Ради Європи розглядає права опозиції як інституціалізовану 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 інституціалізація 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, ставлячи опозицію нарівні з більшістю, вона вимагає від них спільної юридичної відповідальності за здійснення влади¹⁹.

За рекомендаціями Міжпарламентського союзу законодавча база повинна визнавати особливу роль опозиції в парламенті та надавати опозиції певні права в парламенті, такі як можливість перевіряти 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

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 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>

¹⁹ 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>

складається з кількох партій, ресурси розподіляються пропорційно до їх представництва²⁰.

2.3. Закордонний досвід законодавчого забезпечення правового статусу парламентської опозиції

Правовий статус опозиції у національних парламентах різних держав істотно варіюється. Наявність спеціального закону про опозицію є скоріше винятком. Нормативно-правове визначення статусу опозиції залежить від конституційних засад, виборчої системи та інших історичних, політичних, соціальних і культурних чинників. У зв'язку з цим рівень інституціалізації опозиції також різний – від значною мірою неписаних правил конституційної традиції до формального регулювання, закріпленого в конституції²¹. Аналіз закордонного досвіду регулювання взаємодії меншості (опозиції) та більшості (коаліції) дозволяє виділити кілька основних моделей (Рисунок 2)²².

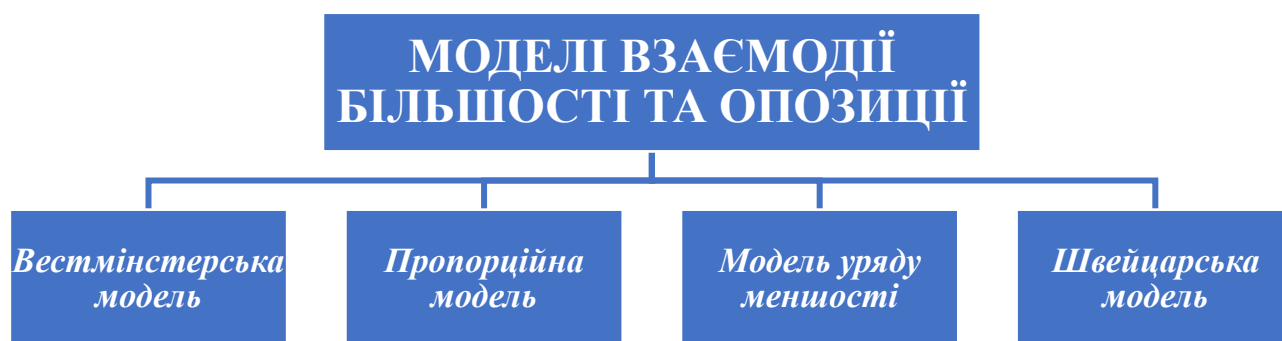


Рис. 2

- **Вестмінстерська модель.** У політичних системах, заснованих на правлінні більшості, опозиція складається з партій меншості (політичних груп) у парламенті; найбільша опозиційна партія формує офіційну опозицію та готова стати наступним урядом, коли чинний піде у відставку. Це так звана «Вестмінстерська модель», яка часто є біполярною, дві основні політичні партії чергуються як уряд та опозиція. У цьому випадку опозиція формує «опозиційний уряд». Парламент – це форум, на якому депутати можуть не лише критикувати дії та пропозиції уряду, а й обговорювати пропозиції, які можуть бути прийняті нинішнім урядом або в найближчому чи далекому майбутньому.

- **Пропорційна модель.** У системі пропорційного представництва парламентська опозиція складається з тих політичних партій або груп та осіб, які не є частиною урядової більшості та які публічно заявили, що вони не підтримуватимуть уряд. У цій системі велика ймовірність появи кількох опозиційних партій, які можуть мати мало спільного та мінімальне бажання

²⁰ Indicators for Democratic Parliaments. URL: <https://www.ipu.org/resources/publications/toolkits/2023-11/indicators-democratic-parliaments>

²¹ CDL-AD(2007)015-e. Preliminary Opinion on the Draft Law on the Parliamentary Opposition in Ukraine adopted by the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)015-e#](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)015-e#)

²² Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament. Report. Doc. 11465. 03 January 2008. URL: <https://pace.coe.int/en/files/11792/html>

сформувані об'єднаний блок, опозиційний уряд. Також може статися, що найбільша політична група в парламенті перебуває в опозиції.

- **Модель уряду меншості.** Це особлива модель, при якій уряди часто підтримуються в парламенті однією або кількома політичними групами, які, формально кажучи, належать до опозиції. Такі уряди можуть мати угоду з однією з опозиційних партій, що забезпечує їм стабільну більшість, але вони також можуть і не мати регулярної підтримки, і тоді вони залежать від підтримки тієї чи іншої опозиційної партії з кожного конкретного питання. Періоди перебування при владі урядів меншості завжди виникають тоді, коли більшість не може домовитися про створення альтернативного уряду.

- **Швейцарська модель.** Основні політичні партії Швейцарії представлені у федеральному уряді. Тому немає урядової більшості та опозиції, як в інших європейських державах.

Лише в кількох державах-членах Ради Європи конституції чи закони прямо встановлюють роль опозиції. Деякі конституції визнають правовий статус опозиції лише в загальному плані, залишаючи багато деталей, які визначаються звичайним законодавством чи регламентом парламенту, або навіть звичаєм чи традицією.

У резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи «Відносини між парламентською більшістю та опозицією за демократії» це пояснюється тим, що у парламентах, де існує зріла політична культура, яка передбачає етику самообмеження з боку більшості з повагою до прав та інтересів меншості, часто з неписаними парламентськими правилами, менше потреби в правових гарантіях для опозиції та меншості. У нових демократіях, без таких демократичних традицій, потреба у формальних правилах захисту опозиції часто може бути сильнішою.

Конституції окремих держав містять статті, присвячені статусу парламентської опозиції. Наприклад, частина друга статті 114 Конституції Португалії зазначає, що «меншість має право на демократичну опозицію, як це встановлено цією Конституцією та законом»²³; стаття 51-1 Конституції Франції передбачає, що «регламенти кожної палати встановлюють права створених у ній парламентських груп і визнають, що опозиційні групи у відповідній палаті, а також групи меншості мають особливі права»²⁴.

Португалія є однією з небагатьох держав, в якій правовий статус парламентської опозиції регламентується спеціальними законами: «Про правовий статус опозиції»²⁵; «Гарантія права опозиційних партій на політичну відповідь»²⁶.

²³ Constitution of the Portuguese Republic. URL: <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf>

²⁴ Constitution of October 4, 1958. URL: <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>

²⁵ Statute governing the Right of Opposition Law no. 24/98 of 26 May 1998. URL: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Oposicao.pdf>

²⁶ Garantia do direito de réplica política dos partidos de oposição: Lei n.º 36/86 de 5 de Setembro. URL: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/36-220075>

Більшість положень, які регулюють діяльність парламентської опозиції, міститься в регламентах національних парламентів. Наприклад, Статут Сейму Литовської Республіки²⁷ розмежовує поняття «меншість» та «опозиційні політичні групи». Так, відповідно до частини другої статті 41 Статуту Сейму Литовської Республіки меншістю Сейму вважаються опозиційні та інші політичні групи, які не належать до більшості Сейму та групи позапартійних членів Сейму. Стаття 41 Статуту Сейму Литовської Республіки «Опозиційні політичні групи» передбачає, що політичні групи членів Сейму або їхні об'єднання, які не погоджуються з програмою уряду, можуть оголосити себе опозиційними політичними групами. Опозиційними політичними групами також вважаються політичні групи або їхні об'єднання, які проголошують у Сеймі політичні заяви, в яких містяться положення, що відрізняються від позиції більшості Сейму. Опозиційні політичні групи або їх об'єднання оголошують альтернативні Урядові програми.

Однак недолік закріплення статусу парламентської опозиції лише на рівні регламенту полягає в тому, що регламенти зазвичай приймаються простою більшістю голосів і, таким чином, можуть бути змінені простою більшістю, забезпечуючи досить слабкий формальний захист інтересів опозиції. Проте в деяких державах на конституційному рівні закріплюється положення, що регламент парламенту має прийматися кваліфікованою більшістю. Наприклад, в Австрії, де згідно з частиною другою статті 30 Конституції закон про Регламент Національної ради може бути прийнятий лише у присутності не менше половини членів та більшістю у дві третини поданих голосів²⁸. Відповідно до статті 17 Акта про форму правління як найважливішого конституційного акта Швеції положення Акта про Риксдаг можуть бути змінені якщо рішення прийнято принаймні трьома четвертими членів парламенту, які брали участь у голосуванні.

У деяких державах існує *інститут лідера парламентської опозиції* – лідера найбільшої опозиційної фракції чи коаліції опозиційних фракцій. Наприклад, у Сполученому Королівстві лідер опозиції визнається офіційною посадою («Leader of His Majesty's Most Loyal Opposition»). У тих парламентських демократіях, де визнається лідер опозиції, правила, що регулюють спосіб обрання лідера опозиції, відрізняються в деталях. Так, частина п'ята статті 41 Статуту Сейму Литовської Республіки встановлює, що якщо опозиційна політична група чи їх об'єднання включають більше половини членів Сейму, які належать до меншості Сейму, голова такої політичної групи чи голова об'єднання визнається лідером Сеймової опозиції. Лідер опозиції користується додатковими правами лідера опозиції, передбаченими цим Статутом.

Багато демократій Вестмінстерської моделі також мають так званий *тіньовий кабінет* – *опозиційний уряд*. Тіньовий кабінет, як правило, обирається

²⁷ Seimas of the Republic of Lithuania. Statute. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/13dba7c264b611eb9954cfa9b9131808?jfwid=>

²⁸ Austria. The Federal Constitutional Law of 1920, as amended in 1929 as to Law No. 153/2004, December 30, 2004. URL: <https://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20FULL%20Constitution.pdf>

лідером офіційної опозиції. Кожен член тіньового кабінету відає певною політичною сферою, яка «віддзеркалює» роль міністра уряду. Надаючи опонента для дебатів кожному міністру в уряді, офіційна опозиція прагне представити себе як альтернативний уряд. Члени тіньового кабінету відповідають як за (конструктивну) критику роботи уряду, так і за розробку та просування альтернативної політики.

Регламенти деяких держав надають пріоритетні права на виступи для опозиційних партій або встановлюють «дні опозиції», протягом яких опозиційні партії чи фракції меншості можуть визначати парламентський порядок денний²⁹. «Дні опозиції» існують у державах, які дотримуються Вестмінстерської моделі, наприклад у Сполученому Королівстві, де пункт 2 Регламенту № 14 Палати общин відводить 20 днів кожної парламентської сесії для розгляду справ опозиції, 17 днів з яких перебувають у розпорядженні лідера опозиції і 3 дні з яких перебувають у розпорядженні лідера другої за величиною опозиційної партії³⁰. У Канаді опозиційні партії також мають у своєму розпорядженні 20 так званих «відведених днів», протягом яких вони можуть обговорювати будь-які елементи запропонованих урядом планів витрат³¹. Також стаття 48 Конституції Франції зазначає, що «[один] день засідання на місяць надається порядку денному, визначеному кожною палатою за ініціативою опозиційних груп відповідної Палати, а також групами меншості»³².

2.4. Національний досвід законодавчого забезпечення правового статусу парламентської опозиції

Участь опозиції в парламентських процедурах ґрунтується на загальних засадах опозиційної діяльності, викладених у Конституції України, насамперед у статтях 34, 36, 71, а також Законі України «Про політичні партії в Україні». Так, політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності, у тому числі: можливість викладати публічно й обстоювати свою позицію з питань державного та суспільного життя; брати участь в обговоренні та оприлюднювати й обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні та недержавні медіа в порядку, встановленому законом; вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку (частина друга статті 12 Закону).

Опосередковано права парламентської опозиції закріплені в нормах Конституції України, які передбачають випадки, коли для ініціювання розгляду та або прийняття рішення Верховною Радою України не потрібна більшість від її конституційного складу:

²⁹ Керівництво з демократичного законотворення для вдосконалення законодавства. ОБСЄ/БДПІІ, 2024. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/d/570906.pdf>

³⁰ Standing Orders of the House of Commons. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmstords/1020/body.html>

³¹ Members of the House of Commons: their role. URL: <https://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp56-e.htm>

³² Constitution of October 4, 1958. URL: <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>

- на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України скликаються позачергові сесії Верховної Ради України (частина друга статті 83 Конституції України);

- рішення про направлення запиту до Президента України повинно бути попередньо підтримане не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України (пункт 34 частини першої статті 85 Конституції України);

- Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України (частина перша статті 87 Конституції України);

- Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України (частина третя статті 89 Конституції України);

- питання про відповідність Конституції України (конституційність) та офіційне тлумачення Конституції України розглядаються Конституційним Судом України за конституційними поданнями щонайменше сорока п'яти народних депутатів України (частина друга статті 150 Конституції України).

Також Регламент Верховної Ради України містить низку положень, які опосередковано закріплюють права опозиції:

- Керівник Апарату Верховної Ради України може бути достроково звільнений з посади Верховною Радою України за вмотивованою пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (частина четверта статті 8 Регламенту Верховної Ради України);

- рішення Верховної Ради України про відсторонення головуючого на пленарному засіданні від ведення пленарних засідань на строк до двох пленарних днів, у разі грубого або систематичного порушення ним Регламенту на пленарному засіданні, приймається за пропозицією, внесеною в паперовій формі на пленарному засіданні не менш як двома депутатськими фракціями (депутатськими групами), або не менш як однією третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України шляхом зібрання їх підписів (частина друга статті 29 Регламенту Верховної Ради України);

- рішення Верховної Ради України з процедурних питань приймаються однією третиною голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 49 Регламенту Верховної Ради України);

- пропозиція про відкликання Верховною Радою України Голови Верховної Ради України з посади вноситься не менш як однією третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України за їх підписами (пункт 2 частини другої статті 76 Регламенту Верховної Ради України);

- особлива процедура застосовується за пропозицією, підписаною не менш як однією третиною народних депутатів України від конституційного

складу Верховної Ради України (частина перша статті 119-1 Регламенту Верховної Ради України);

- питання про висловлення недовіри Генеральному прокуророві включається до порядку денного сесії Верховної Ради України за пропозицією не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (частина друга статті 213 Регламенту Верховної Ради України);

- згідно з рішенням Верховної Ради України, прийнятим на пропозицію народного депутата України, який є ініціатором депутатського запиту, а також у разі якщо така пропозиція підтримана не менш як однією п'ятою від конституційного складу Верховної Ради України підписів народних депутатів України, на пленарному засіданні Верховної Ради України проводиться обговорення відповіді на депутатський запит (частина третя статті 226 Регламенту Верховної Ради України);

- Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може в будь-який час прийняти рішення про позачерговий звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої нею Програми діяльності Кабінету Міністрів України (частина третя статті 228 Регламенту Верховної Ради України);

- питання про відповідальність Кабінету Міністрів України може бути внесене на розгляд Верховної Ради України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, підтриманою їх підписами (частина перша статті 231 Регламенту Верховної Ради України);

- Верховна Рада України за пропозицією не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може в будь-який час прийняти рішення про позачерговий звіт Директора Державного бюро розслідувань (частина третя статті 232-1 Регламенту Верховної Ради України);

- Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може прийняти рішення про підготовку та розгляд спеціальної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (частина друга статті 232-3 Регламенту Верховної Ради України).

Крім того, усі правила кваліфікованої більшості для прийняття законодавства (наприклад, правила, які вимагають більшості у дві третини для схвалення конституційних поправок) потенційно є правилами «вето меншості», оскільки вони дозволяють парламентській опозиції перешкоджати прийняттю закону.

Принагідно слід зазначити, що Конституційний Суд України у Висновку від 27 червня 2000 року № 1-в/2000 у справі про внесення змін до статей 76, 80,

90, 106 Конституції України³³ констатував, що запровадження в Конституції України поняття «постійно діюча парламентська більшість» логічно зумовлює потребу доповнити її гарантіями (хай навіть у загальній формі) для тієї частини складу Верховної Ради України, яка не входить до «постійно діючої парламентської більшості» і яку умовно можна характеризувати як «парламентську меншість». Невизначеність гарантій функціонування такої меншості може призвести до порушення однієї з основних засад, на яких ґрунтується суспільне життя в Україні – політичної та ідеологічної багатоманітності (стаття 15 Конституції України), й обмеження конституційних прав громадян, передбачених, зокрема, статтями 34 і 38 Конституції України (абзац п'ятий підпункту 3.3.1. мотивувальної частини).

Регламент Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року³⁴, що мав силу підзаконного акта парламенту, Рішенням Конституційного Суду України від 26 листопада 2009 року № 30-рп/2009³⁵ визнаний таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), у Главі 13 «Парламентська опозиція» визначав засади утворення, організації, діяльності та припинення парламентської опозиції; права парламентської опозиції: 1) на розгляд питань Верховною Радою України; 2) на пленарному засіданні Верховної Ради України; 3) на представництво у керівництві Верховної Ради України та її органів; а також регулював засади утворення і функціонування опозиційного уряду.

Із прийняттям Регламенту Верховної Ради України у формі Закону України від 10 лютого 2010 року³⁶ згадані питання були врегульовані Главою 13 «Парламентська опозиція» (статті 68-72). Законом України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 27 квітня 2010 року³⁷ уточнено порядок утворення, організації, діяльності та припинення парламентської опозиції, а також права парламентської опозиції на пленарному засіданні Верховної Ради України. Проте вже Законом України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 8 жовтня 2010 року³⁸ Главу 13, що визначала правовий статус парламентської опозиції, було виключено з Регламенту.

³³ Висновок 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>

³⁴ Регламент Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року № 547-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/547-17#Text>

³⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради України від 26 листопада 2009 року № 30-рп/2009 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v030p710-09#Text>

³⁶ Регламент Верховної Ради України : Затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/ed20100210#Text>

³⁷ Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України : Закон України від 27 квітня 2010 року № 2157-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2157-17/ed20100508#Text>

³⁸ Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України : Закон України від 8 жовтня 2010 року № 2600-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2600-17/ed20101016#Text>

2.5. Законопроекти про парламентську опозицію

Протягом семи скликань Верховної Ради України, (III–IX) на її розгляд внесені більше ніж 15 законопроектів про парламентську опозицію, жоден з яких так і не був прийнятий.

Варто відзначити, зокрема, такі з них: проект Закону України «Про політичну опозицію у Верховній Раді України» (реєстр. № 5101-1 від 28.02.2000 р.) та проект Закону України «Про парламентську опозицію» (реєстр. № 1011-1 від 04.09.2006 р.). У згаданих законопроектах парламентська опозиція розглядається як добровільне депутатське об'єднання депутатських фракцій (депутатської фракції) у Верховній Раді України та (або) народних депутатів України, що не увійшли до парламентської більшості, не погоджуються з офіційним політичним курсом парламентської більшості, Кабінету Міністрів України або Президента України.

Згідно із зазначеними проектами законів парламентська опозиція має право на: представництво у керівництві Верховної Ради України та її органів; участь у здійсненні парламентського контролю за діяльністю парламентської більшості, Кабінету Міністрів України, органів державної влади (крім судів), їх посадових осіб, а також на щорічну доповідь про результати здійснення парламентського контролю. Щодо механізмів парламентського контролю, його здійснення парламентською опозицією передбачається шляхом: створення тимчасових слідчих комісій; представництва у комітетах та тимчасових спеціальних комісіях Верховної Ради України; звернення народного депутата України, що входить до складу парламентської опозиції, із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України; внесення пропозиції про розгляд Верховною Радою України питання про відповідальність Кабінету Міністрів України; звернення до Конституційного Суду України щодо вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів.

Крім того, у згаданих вище законопроектах значна увага зосереджувалася на регламентуванні діяльності опозиційного уряду, визначенні його функцій та напрямів діяльності. Зокрема, до повноважень опозиційного уряду, на думку авторів законопроектів, належить: здійснення постійного моніторингу діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, їх посадових осіб; здійснення контролю за розробкою проекту Державного бюджету України та за виконанням Державного бюджету України; підготовка матеріалів для доповідей (співдоповідей) від парламентської опозиції з питань, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; підготовка альтернативних пропозицій щодо програми діяльності Кабінету Міністрів України, актів Кабміну та подання їх у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України; підготовка програми своєї діяльності, яка затверджується парламентською опозицією; розроблення альтернативних законодавчих пропозицій, які вносяться на розгляд Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи.

На розгляді Верховної Ради України ІХ скликання знаходяться два законопроекти про парламентську опозицію: «Про парламентську опозицію»³⁹ (реєстр. № 1211 від 30.08.2019 р.) та альтернативний йому проект Закону України «Про парламентську опозицію»⁴⁰ (реєстр. № 1211-1 від 12.09.2019 р.).

Згідно з наведеним у законопроекті (реєстр. № 1211 від 30.08.2019 р.) визначенням «парламентська опозиція» – це створена у визначеному цим Законом порядку депутатська фракція або добровільне об'єднання депутатських фракцій (груп) та народних депутатів України, що не увійшли до коаліції депутатських фракцій, які не погоджуються з політичним курсом коаліції та сформованого нею Кабінету Міністрів України. Натомість відмінність норм проекту (реєстр. № 1211-1 від 12.09.2019 р.) полягає у можливості формування парламентської опозиції лише на основі добровільного об'єднання депутатських фракцій (груп) у Верховній Раді України та (або) народних депутатів України, які не входять до коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

У законопроекті (реєстр. № 1211 від 30.08.2019 р.) право на утворення парламентської опозиції належить найбільшій за чисельністю депутатській фракції, яка не увійшла до коаліції депутатських фракцій та протягом одного місяця з дня утворення коаліції заявила про свою опозиційність. Основні права опозиції, закріплені у цьому проекті, зокрема, передбачають: представництво у керівництві Верховної Ради України та її органів; участь у здійсненні парламентського контролю; участь у бюджетному процесі; утворення парламентського опозиційного уряду, інших допоміжних органів; участь у формуванні персонального складу органів державної влади; право на формування порядку денного Верховної Ради України («День опозиції») та ін. Пропонується, що закріплені права опозиції реалізуються через обіймання народними депутатами України, що входять до складу парламентської опозиції, посад голів комітетів Верховної Ради України, які мають контрольні функції: комітету, до предмета відання якого віднесено питання регламенту; комітету, до предмета відання якого віднесено питання свободи слова; комітету, до предмета відання якого віднесено питання інформаційної політики; комітету, до предмета відання якого віднесено питання прав людини.

Як і в попередніх законопроектах, у пропонованих теж значна увага приділяється положенням, які визначають права та повноваження опозиційного уряду.

Крім того, здійснювалися спроби врегулювання статусу парламентської опозиції на рівні Конституції України. Так, проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) (реєстр. № 4178а від 26.06.2014 р.) містив такі положення: «У Верховній Раді України гарантується діяльність парламентської опозиції. Організація і порядок діяльності парламентської коаліції та парламентської

³⁹ Проект Закону про парламентську опозицію № 1211 від 30.08.2019. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/1050>

⁴⁰ Проект Закону про парламентську опозицію № 1211-1 від 12.09.2019. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/1055>

опозиції у Верховній Раді України встановлюються законом про Регламент Верховної Ради України»⁴¹.

2.6. Пропозиції щодо вдосконалення регулювання правового статусу парламентської опозиції в Україні

Правовий статус парламентської опозиції

Переваги закріплення статусу парламентської опозиції на рівні конституції:

- визнання опозиції проголошує цінність і легітимність опозиційних партій як загальноприйнятої частини політичної системи, припинення будь-яких спроб встановити однопартійний режим, перешкоджання уряду та чинній більшості уникати контролю за їхньою діяльністю;

- визнання опозиції в тексті конституції є необхідним для встановлення на законодавчому рівні спеціальних положень щодо прав парламентської опозиції при здійсненні установчої, законодавчої та контрольної функцій парламенту.

Роль парламентської опозиції слід розглядати в контексті загального набору стримувань і противаг у конституційному порядку, який би надавав опозиції право бути почутим, мати змогу ретельно контролювати та пропонувати альтернативи політиці більшості й запобігати зловживанням владою, але при цьому слід уникати надання опозиції настільки широких прав, щоб це перешкоджало ефективному виробленню політики⁴².

Конституційне закріплення прав опозиції повинно забезпечувати можливість адаптувати процедурні правила для мінливих обставин, тому лише найбільш фундаментальні положення мають бути викладені в Конституції, зокрема принцип пропорційного представництва в комітетах, можливість вносити законодавчі пропозиції, правила щодо кваліфікованої більшості для прийняття певних рішень тощо.

Детальніше регулювання діяльності парламентської опозиції краще передбачити на рівні Регламенту Верховної Ради України. Водночас слід взяти до уваги рекомендації Венеціанської комісії про те, що закон не може й не повинен регулювати всі аспекти депутатської діяльності; корисно визначити питання, які не повинні бути частиною тексту Регламенту Верховної Ради України, а регулюватися іншими інструментами. Це, наприклад, статuti політичних партій, неписані правила поведінки та парламентські традиції⁴³. Також варто запровадити запобіжники, які б перешкоджали парламентській

⁴¹ Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування): Проект Закону України № 4178а від 26.06.2014 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513

⁴² Opposition and Legislative Minorities: Constitutional Roles, Rights and Recognition. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2021. URL: <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Opposition%20and%20Legislative%20Minorities%20-%20Constitutional%20Roles%2C%20Rights%20and%20Recognition.pdf>

⁴³ CDL-AD(2017)026-e. Ukraine - Opinion on the amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)026-e)

більшості (коаліції) легко змінювати основні правила щодо прав парламентської опозиції, принаймні без певної відстрочки введення в дію нових правил⁴⁴.

Венеціанська комісія порадила не ухвалювати спеціальний закон про опозицію, вважаючи, що може бути дуже складно – і в деяких випадках проблематично з точки зору недопущення дискримінації – вводити жорсткі правила, особливо, коли вони покликані надати спеціальні повноваження деяким політичним гравцям за рахунок інших, які мають таке саме право виступати від імені громади⁴⁵.

Інституалізація опозиції повинна відбуватися з урахуванням того, що опозиційні партії не обов'язково будуть прагнути до об'єднання в єдиний блок. Приналежність депутатських фракцій (депутатських груп) до опозиції може визначатися за допомогою одного простого критерію – неучасті у формуванні уряду та (або) прийнятті бюджету⁴⁶. Щодо інших питань опозиційні депутатські фракції (депутатські групи) загалом або окремі їхні члени можуть підтримувати урядові ініціативи, не втрачаючи свого «опозиційного» статусу. Також повинна бути забезпечена можливість депутатської фракції (депутатської групи) заявити про свою опозиційність (перехід в опозицію), наприклад, шляхом відповідного повідомлення з подальшим оголошенням головуючим на пленарному засіданні.

Участь опозиції в організації діяльності парламенту

Опозиція повинна мати можливість впливати на порядок денний, наприклад, пропонуючи пункти для включення до порядку денного на прохання кваліфікованої меншості. Повноваження більшості щодо визначення порядку денного також можуть бути врівноважені включення «днів опозиції» до пленарних засідань. Право включати питання до порядку денного через певні регулярні проміжки часу стосується не лише законодавчих пропозицій, а й інших питань, пов'язаних із контролем за діями уряду й оцінкою державної політики та бюджету.

Участь опозиції у здійсненні установчої функції парламенту

Як зазначено в резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи члени опозиції мають право брати участь у керівництві парламентської діяльності; вони повинні мати доступ до посад заступників голови та інших відповідальних посад у парламенті; склад керівних органів парламенту має бути відповідним до принципу пропорційного представництва та відобразити політичний склад парламенту.

Один із методів посилення ролі опозиції в парламентах полягає у встановленні через парламентські регламенти вимоги, щоб певні ключові посади в парламенті обіймали парламентарі від опозиційних партій (наприклад,

⁴⁴ CDL-AD(2010)025-e. 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). 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)

⁴⁵ CDL-AD(2007)019-e. Opinion on the Draft Law on the Parliamentary Opposition in Ukraine adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Meeting (Venice, 1-2 June 2007). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)019-e#](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)019-e#)

⁴⁶ CDL-AD(2013)032-e. Opinion on the Final Draft Constitution of the Republic of Tunisia, adopted by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11-12 October 2013). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)032-e)

заступник голови парламенту або голови певних комітетів). У Німеччині головою парламентського бюджетного комітету традиційно є член опозиційної партії, У Франції Комітет Національної асамблеї з питань фінансів, загальної економіки та бюджетного контролю також очолює член головної опозиційної партії відповідно до статті 39 Регламенту⁴⁷.

Поширеною є практика, коли представники опозиції очолюють так звані контрольні комітети, наприклад, аудиту, бюджетного контролю, антикорупційного нагляду, нагляду за службами безпеки та ін. Це має місце в таких країнах: Австрія (Національна рада); Болгарія; Іспанія (Сенат); Італія (Сенат); Литва; Норвегія; Португалія; Швеція; Словаччина; Угорщина; Чехія (Палата депутатів). Призначення представника опозиції головою певних комітетів може бути передбачено регламентом парламенту або іншим законом (наприклад, у Хорватії, Литві, Франції та Словенії). У деяких парламентах головування в постійних комітетах розподіляється пропорційно між політичними силами, представленими в парламенті, таким чином даючи опозиції можливість очолювати деякі постійні комітети. Ця практика значною мірою базується на усталених практиках, а не на законах⁴⁸.

Участь опозиції у здійсненні законодавчої функції парламенту

Проведений аналіз засвідчив, що здебільшого не існує чітких правил чи процедур для законодавчих пропозицій/законопроектів, ініційованих опозицією – вони розглядаються так само, як і законопроекти, представлені більшістю парламенту. У деяких країнах (Ізраїль, Велика Британія, Іспанія) різниця щодо процесу розгляду законодавчих пропозицій виникає лише під час розгляду законопроектів, ініційованих урядом, та законопроектів, поданих парламентарями. У кількох державах (Німеччина, Франція) законодавчі пропозиції, ініційовані опозицією, на практиці розглядаються менш формально, або один день засідання на місяць резервується для розгляду законопроектів, поданих опозицією⁴⁹.

Участь опозиції у здійсненні контрольної функції парламенту

Європейська комісія «За демократію через право» у своєму консультативному висновку CDL-AD(2019)015 рекомендувала для уникнення політичних конфліктів відмежувати процедуру інтерпеляції (яка переважно призводить до висунення вотуму недовіри) від звичайних запитань щодо дій члена уряду / усього уряду або ж розслідувань таких дій, що проводяться спеціальними парламентськими комісіями. Особливий акцент зміщується на те, що процедура інтерпеляції обов'язково повинна супроводжуватися

⁴⁷ Керівництво з демократичного законотворення для вдосконалення законодавства. ОБСЄ/БДПІІ, 2024. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/d/570906.pdf>

⁴⁸ ECPRD Request 4504 Rights and Responsibilities of the Opposition in Parliamentary Committees - Committees Performing Anti-Corruption Oversight and Budgetary Control (Estonia, 04.09.2020). URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/554815>

⁴⁹ ECPRD Request 5739 Rules and procedures for reviewing the bills and proposals initiated by the Parliamentary opposition (Georgia, 21.02.2024). URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/914579>

обговореннями (дебатами), в яких мають право брати участь представники усіх політичних груп у парламенті⁵⁰.

Називаються такі можливі наслідки запровадження процедури інтерпеляції для України:

- посилення парламентського контролю за виконавчою владою;
- фракції отримують новий інструмент реалізації політики (politics), частина критики влади буде здійснюватися у формі інтерпеляцій;
- відбудеться посилення правлячої більшості, яка призначає Голову Верховної Ради України, адже саме Голова Верховної Ради України отримує повноваження з модерації процесу інтерпеляції та може відмовити в її розгляді;
- якщо Голова Верховної Ради України буде неухильно дотримуватися норм Регламенту й закону про інтерпеляцію та не буде відхиляти інтерпеляцію, що ініціює опозиція, тоді значна частка пленарного часу, імовірно, буде присвячена саме розгляду інтерпеляцій⁵¹.

Обов'язки опозиції

Неможливо відокремити права опозиції від її обов'язків. Здійснювати нагляд за урядом і ретельно стежити за роботою інших органів влади, ініціювати та брати участь у законодавчому процесі та брати участь у роботі парламенту – це права, які необхідно захищати. Однак вони також є обов'язками, які мають виконуватися таким чином, щоб спільне благо переважало над короткостроковими інтересами та політичними розбіжностями сторін⁵².

Опозиція в парламенті зобов'язана запропонувати виборцям гідну довіри альтернативу чинному уряду, щоб забезпечити підзвітність більшості. Але щоб бути гідною довіри альтернативою, опозиція має також бути готовою виконувати зобов'язання, до яких вона прагне на постійній основі. Іншими словами, вона повинна мати програму, яку вона готова реалізувати⁵³.

Крім того, опозиція в парламенті повинна проявити відповідальність. У своїх діях опозиція не повинна прагнути безглуздо перешкоджати діям уряду, а радше намагатися спонукати його покращувати такі дії в загальних інтересах.

Обов'язки опозиції за своєю природою визначаються політичними правилами та етичними нормами, а не положеннями конституції чи парламентськими документами, тому не потребують нормативного закріплення. Представники опозиції, як і всі члени парламенту, повинні виконувати свої обов'язки з належною повагою до Конституції та законів України, утримуючись при цьому від пропаганди насильства як засобу політичного вираження. Дійсно,

⁵⁰ 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#)

⁵¹ Інтерпеляція: що пропонують запровадити в Україні. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/interpelyaczija-shho-proponuyut-zaprovadyty-v-ukrayini/>

⁵² Relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy. Report. Doc. 15946. 21 March 2024. URL: <https://pace.coe.int/en/files/33392/html#>

⁵³ Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament, unanimously adopted by the participants at the Parliamentary Seminar on Relations Between Majority and Minority Parties in African Parliaments (Libreville, Gabon, 17 - 19 May 1999). URL: <http://archive.ipu.org/splz-e/gabon.htm>

Їхні дії мають відповідати духу взаємної толерантності та прагненню до діалогу й узгоджених дій.

3. Висновки та очікувані результати реалізації Наукової концепції

Огляд позицій науковців щодо правового статусу парламентської опозиції дає можливість констатувати абсолютне превалювання точки зору про необхідність визнання опозиційної діяльності в парламенті, що є проявом, мірою і своєрідним тестом на демократичність держави. Вчені одностайні у питанні інституціоналізації опозиції на законодавчому рівні. Разом із тим вони займають різні позиції щодо рівнів нормативного закріплення правового статусу парламентської (політичної) опозиції: в Конституції України та/або в спеціальному законі чи Регламенті Верховної Ради України. Поза сумнівом мають рацію прихильники визначення в Конституції України засад правового статусу політичної опозиції в парламенті, що забезпечить вищий рівень гарантій її правового статусу і правовий паритет із коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України. Водночас визначення правового статусу парламентської опозиції в спеціальному законі та/або у Регламенті Верховної Ради України не слід вважати принциповим, проте різні моделі мають свої переваги. Більшість дослідників акцентує на необхідності визначення на законодавчому рівні поняття парламентської (політичної) опозиції, її кваліфікаційних характеристик та, особливо, закріплення основних прав у відносинах із коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Міжнародні стандарти правового регулювання статусу парламентської опозиції визначають 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 необхідне чітке законодавче закріплення її прав і гарантій, 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.

Аналіз закордонного досвіду регулювання взаємодії парламентської опозиції та більшості дозволяє виділити кілька основних моделей: Вестмінстерська, пропорційна, уряду меншості, Швейцарська. У кількох державах-членах Ради Європи конституції визнають правовий статус опозиції лише в загальному плані, залишаючи багато деталей, які визначаються, як правило, регламентом парламенту або навіть конституційним звичаєм чи традицією. Ухвалення спеціального закону, присвяченого правам та гарантіям парламентської опозиції, є скоріше винятком, ніж правилом. У деяких державах інституціоналізація діяльності парламентської опозиції передбачає: інститут лідера парламентської опозиції, опозиційний уряд, «дні опозиції».

Загальні засади опозиційної діяльності викладені у Конституції України, а також Законі України «Про політичні партії в Україні». Права парламентської опозиції опосередковано закріплені в нормах Конституції України та Регламенту Верховної Ради України, які передбачають випадки, коли для ініціювання

розгляду та / або прийняття рішення Верховною Радою України не потрібна більшість від її конституційного складу. Однак наразі правовий статус опозиції, її права та гарантії діяльності не отримали безпосереднього закріплення ні на рівні Конституції України, ні Регламенту Верховної Ради України, ні спеціального закону.

Загальні положення правового статусу парламентської опозиції доцільно закріпити на рівні Конституції України, що стане передумовою для встановлення в Регламенті Верховної Ради України спеціальних положень щодо прав парламентської опозиції при здійсненні установчої, законодавчої та контрольної функції парламенту. Приналежність депутатських фракцій (депутатських груп) до опозиції може визначатися через їх неучасть у формуванні уряду та (або) прийнятті бюджету. Також депутатська фракція (депутатська група) повинна мати можливість заявити про свою опозиційність (перехід в опозицію) шляхом відповідного повідомлення, про що оголошується головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Реалізація Концепції сприятиме: підвищенню інституційної спроможності Верховної Ради України шляхом правової інституціалізації парламентської опозиції та захисту її прав.

*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.*

При написанні матеріалів було використано інформацію із бази ЄСРРД. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.