

ОСОБЛИВОСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ОПОЗИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ВЗАЄМОДІЇ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

PECULIARITIES OF FOREIGN EXPERIENCE OF OPPOSITION ACTIVITY IN INTERACTION WITH GOVERNMENT AUTHORITIES

Пивовар М.С., к. ю. н.,
асистент кафедри теорії права та конституціоналізму
Національний університет «Львівська політехніка»

Стаття присвячена зарубіжному досвіду опозиційної діяльності взаємодії з органами державної влади. Механізми взаємодії державної влади й опозиції в європейських державах пройшли свій шлях становлення й розвитку. За цим критерієм держави Європи можна поділити на сталі демократії з багатолітніми традиціями й молоді демократії, становлення яких відбулося на межі 80–90-х років ХХ століття. До першої групи можна віднести Францію, Іспанію, Португалію, Великобританію, країни Бенілюксу та Скандинавські держави. До другої – держави східної Європи: Польщу, Словаччину, Румунію, Болгарію, Угорщину, держави Балтії, Чехію. Правове регулювання механізмів взаємодії державної влади й опозиції відбувається переважно на рівні регламентів парламентів, у яких врегульовується статус меншості. У більшості держав відсутнє законодавче регулювання статусу опозиції й опозиційної діяльності на рівні спеціально прийнятого закону. Крім того, у більшості конституційних держав опозиційна діяльність отримує державну підтримку з боку офіційної державної влади.

Надзвичайно важливим фактором є те, що відповідне національне законодавство цих держав виступає гарантією захисту прав опозиції (Федеративна Республіка Німеччина, Португальська Республіка чи Литовська Республіка). Опозиція являє собою один із основоположних інститутів державного права. Належним чином інституціалізована опозиція з чітким правовим статусом і належними конституційними й законодавчими гарантіями діяльності сприятиме впровадженню нових якісних відносин у взаємодії з органами державної влади. Важливим етапом закріплення статусу опозиції в Україні повинне стати відповідне їй законодавче регулювання прийнятого на основі зарубіжного досвіду у формі конструктивної взаємодії влади й опозиції. «Термін «опозиція» не характерний для зарубіжного законодавства, тому що чітко розмежувати власне опозицію й усі інші суб'єкти державної політики, які повністю або частково не поділяють офіційного курсу глави держави або уряду (залежно від форми державного правління), на практиці не можливо. Тому, за винятком Португалії, Колумбії, Великобританії, Канади та ще кількох країн з англосаксонською правовою системою, у конституційній практиці більш уживаним є поняття «політична меншість».

Ключові слова: опозиція, Конституція, демократичні перетворення, уряд, парламент, політична партія.

The article is devoted to foreign experience of opposition activity of interaction with state authorities. The mechanisms of interaction between the state power and the opposition in European states have passed their way of formation and development. According to this criterion, the states of Europe can be divided into stable democracies with long traditions and young democracies, the formation of which took place at the turn of the 80–90s of the twentieth century. The first group includes France, Spain, Portugal, Great Britain, the Benelux countries and the Scandinavian countries. To the second – the states of Eastern Europe: Poland, Slovakia, Romania, Bulgaria, Hungary, the Baltic states, the Czech Republic. Legal regulation of the mechanisms of interaction between the government and the opposition takes place mainly at the level of regulations of parliaments, which regulate the status of minorities. In most countries, there is no legal regulation of the status of the opposition and opposition activities at the level of a specially adopted law. In addition, in most constitutional states, opposition activities receive state support from official government.

An extremely important factor is that the relevant national legislation of these states guarantees of protection rights of the opposition (Federal Republic of Germany, the Portuguese Republic or the Republic of Lithuania). The opposition is one of the fundamental institutions of state law. Properly institutionalized opposition with a clear legal status and appropriate constitutional and legislative guarantees will promote the introduction of new quality relations in cooperation with public authorities. An important step in consolidating the status of the opposition in Ukraine should be its appropriate legislative regulation adopted on the basis of foreign experience in the form of constructive cooperation between the government and the opposition. The term "opposition" is not typical of foreign law, because it is not possible to clearly distinguish between the opposition and all other public policy actors who do not fully or partially share the official course of the head of state or government (depending on the form of government). Therefore, with the exception of Portugal, Colombia, the United Kingdom, Canada, and several other countries with Anglo-Saxon legal systems, the notion of "political minority" is more common in constitutional practice.

Key words: opposition, Constitution, democratic transformations, government, parliament, political party.

Опозиція – неоднозначне правове явище. Її зміст поширюється й на сили, які повністю не поділяють офіційний політичний курс, і на тих суб'єктів, які займають більш помірковану позицію щодо нього: не погоджуються з пріоритетами політики, формами її реалізації тощо. У більшості парламентських систем діє принцип, що переможець виборів отримує владу, а переможений, себто опозиція, – контроль і повний доступ до інформації» [1, с. 128]. Державою, яка привертає увагу в питаннях дослідження взаємовідносин між державною владою й опозицією, є Федеративна Республіка Німеччини. Згідно з позицією вчених із державного права Німеччини, «парламентська опозиція належить до його основоположних категорій» [2, с. 173]. Нормативно-правове регулювання статусу опозиції й можливі механізми її взаємодії з органами державної влади здійснюються на рівні норм Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини [3], регламентів Бундестагу та Бундесрату та норм окремих законів, наприклад, закону «Про Федеральний Конституційний Суд» [4].

Відразу слід наголосити, що «з моменту заснування Бундестагу стало правилом, що опозиція нараховує таку кількість прибічників, яка надає можливість використовувати право внесення пропозицій. Отже, фактично регламент Бундестагу регулює правовий статус парламентської опозиції через закріплення елементів правового статусу меншості, не встановлюючи спеціальних прав чи обов'язків для опозиції» [5, с. 171]. Так, стаття 38 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини зазначає, що депутати німецького парламенту «є представниками цілого народу, не пов'язані наказами та вказівками і підкоряються лише своїй совісті» [3].

На думку Г. Кречмера, Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини «не регулює правового становища опозиції. Він також не містить особливих прав опозиції, що належать тільки їй, а не також іншій меншості, яка могла б утворитися з членів урядових фракцій. Майже всі земельні конституції й регламенти народних представництв старих федеральних земель не розглядають

опозиції. Виняток становить конституція Вільного та Ганзейського міста Гамбург. Через зміну в Конституції від 18 лютого 1971 р. у гамбурзьку конституцію було введено статтю 23а. Вона гласить: «(1) Опозиція є важливою складовою частиною парламентської демократії. (2) Її постійним завданням є публічна критика урядової програми в принципі та в деталях. Вона є політичною альтернативою урядовій більшості» [6, с. 115].

Крім вищенаведеного випадку, Г. Кречмер наводить також положення з нової конституції землі Шлезвіг-Гольштайн від 13 червня 1990 р., відповідно до статті 12 якої: «(1) Парламентська опозиція є важливою складовою частиною парламентської демократії. Завданням опозиції є контроль і критика програм і рішень уряду. Вона протистоїть як альтернатива депутатам і фракціям, на котрих спирається уряд. Тож вона має право на політичну рівність шансів. (2) Голова найчисельнішої неурядової фракції є лідером опозиції» [6, с. 116]. Своєю чергою, стаття 44 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини зазначає, що «Бундестаг має право і, на вимогу чверті його членів, зобов'язаний створити слідчий комітет, який збирає необхідні докази публічно. До складу такого комітету може бути включена громадськість» [7]. Те саме право закріплене й в Регламенті Бундестагу. Крім того, Регламент Бундестагу у 12 параграфі зазначає, що «питання про склад ради старійшин і комітетів, а також про голів комітетів вирішуються відповідно до пропорційності чисельного складу кожної фракції». Тобто кожна депутатська фракція, зокрема й опозиційна, має право на рівне представництво в парламентських комітетах.

Цікавим утворенням у німецькому Бундестазі є Рада старійшин. Відповідно до положень Регламенту, «Рада старійшин складається з Голови, його заступників і двадцяти трьох депутатів, висунутих депутатськими фракціями. Скликання ради і керівництво нею покладаються на Голову. На вимогу будь-якої фракції парламенту (в тому числі опозиційної) він зобов'язаний скликати раду старійшин» [8]. Крім того, «Рада старійшин забезпечує узгодження інтересів фракцій при розподілі між ними посад голів комітетів і їх заступників, а також при складанні плану роботи Бундестагу» [8].

Крім того, згідно з положеннями регламенту, меншості у вигляді парламентських фракцій або 5 % членів Бундестагу гарантовані такі права: 1) вносити на обговорення законопроекти й пропозиції; пропонувати поправки до законопроектів у третьому читанні; клопотатися про відкладення питань порядку денного або ведення засідань; 2) піддавати сумніву наявність на пленарному засіданні кворуму; 3) вимагати зареєстрованого голосування; 4) вимагати обговорення невідкладного питання; 5) вимагати створення експертних комісій або комітетів із розслідування [9, с. 122]. Існують у Бундестазі й певні політичні традиції. Згідно з такою традицією, як правило, керівниками бюджетного комітету й комітету петицій стають представники опозиції, що дає можливості для ефективнішого контролю уряду.

Аналіз діяльності опозиційних політичних партій надала в своїй дисертаційній роботі В. П. Грובה. Так, авторка зазначає, що «(1) на практиці лідером опозиції визначається здебільшого керівник найбільшої опозиційної фракції; (2) опозиційні фракції можуть добровільно укладати угоди про спільні дії; (3) Федеральний Конституційний Суд ФРН в одному із своїх рішень висловив, що не лише правом, але обов'язком опозиції є висловлення, крім своїх політичних, також і конституційно-правових застережень щодо законопроектів» [10, с. 12].

Загалом, на думку О. В. Совгіри, можна виділити такі основні риси опозиційної діяльності у Федеративній Республіці Німеччини:

1) парламентська опозиція в Німеччині є одним з основоположних інститутів державного права, що,

зрештою, відповідає тій ролі, яку вона відіграє в цій державі;

2) традиційно парламентський бюджетний комітет і комітет із петицій очолюються представниками опозиції;

3) комплектування наукових і допоміжних служб Бундестагу проводиться не відповідно до чисельності фракцій, а за вільною згодою депутатів, причому частіше за все опозицією;

4) робота всередині фракцій ведеться по робочих групах, кількість і напрямки діяльності яких приблизно відповідають кількості комітетів Бундестагу за предметною орієнтацією, оскільки це забезпечує більшу вираженість і професійність під час опрацювання тих або тих питань.

Принагідно слід зазначити, що, відповідно до положень закону «Про Федеральний Конституційний Суд», для подання звернення до Федерального Конституційного Суду потрібно щонайменше 25 % голосів депутатів Бундестагу (158 і більше депутатів).

Слід відмітити також, що у Федеративній Республіці Німеччина може утворюватися надто широка коаліція, що, відповідно, не дозволяє опозиційним депутатським фракціям повноцінно використовувати важелі контролю за діяльністю державної влади. Такий випадок був зафіксований у 2014 році, коли за результатами парламентських виборів вдалося сформувати коаліцію з двох найбільших депутатських фракцій: Соціал-демократичної партії Німеччини (СДПН) та Християнсько-демократичного союзу і Християнсько-соціального союзу (ХДС/ХСС). Відповідно, із 631 депутата Бундестагу 504 увійшли до складу коаліції [11].

Варіанти коаліцій та, відповідно, правове становище опозиції описав Б. Шлоер, виокремлюючи три типи коаліцій у державі. «Якщо велика політична партія об'єднується із меншою, голоси якої є вирішальними для прийняття політичних рішень, така коаліція є маленькою. Якщо ж між собою об'єднуються приблизно однакові за розміром партії, які мають високий рейтинг та значну кількість місць у парламенті – така коаліція є великою. Її перевагою є те, що вона має кваліфіковану більшість, тобто одержує право внесення змін до Конституції. Таке об'єднання є доцільним, якщо потрібні значні зміни в суспільстві, оскільки вона забезпечує демократичну легітимність діяльності як парламенту, так і уряду. Однак ця коаліція не захищена від помилок, оскільки відсутня сильна опозиція, яка б забезпечувала контроль та критику діяльності парламентської більшості та уряду. Нарешті, третім типом коаліції є всепартійна. Такий союз є об'єднанням усіх партій у парламенті. Оскільки тут опозиція взагалі відсутня, ця коаліція порушує основні принципи демократії. Проте вона може існувати в екстремальних умовах, як тимчасовий захід для вирішення нагальних проблем суспільства» [12, с. 125–126].

Також Б. Шлоер вважає, що «дії опозиції у Федеративній Республіці Німеччина надійно захищені, насамперед, конституційними принципами. Про це, зокрема, свідчить висновок Федерального Конституційного Суду Німеччини про порушення урядом прав опозиції. У ньому підкреслюється, що Федеральний уряд використовує свої матеріальні та фінансові ресурси у боротьбі з опозицією. Однак, на думку фахівців Федерального Конституційного Суду Німеччини, влада повинна бути нейтральною, інакше вона порушує конституційний принцип рівності. Конкретно Федеральний Конституційний Суд Німеччини підкреслив, що уряд не має права боротися з опозицією, у будь-якій формі висловлювати негативне або презирливе ставлення до неї» [12, с. 125].

Також варто зазначити, що в травні 2016 року за поданням представників опозиційних фракцій із вимогою надати фракціям опозиції більше прав Федеральний Конституційний Суд Німеччини зазначив, що «така вимога порушує принцип рівності усіх депутатів та їхніх груп».

Єдиною державою Європи, яка врегулює статус опозиції та її взаємодію з органами державної влади безпосередньо на рівні норм конституції, є Португальська Республіка. Стаття 40 Конституції Португальської Республіки зазначає, що опозиційні політичні партії мають на рівні з іншими партіями відповідно до їх кількості в парламенті право на ефірне мовлення на державних радіо й телебаченні. Крім того, таке право передбачає можливість давати політичну відповідь на політичні заяви уряду.

Згідно з положеннями статті 114 Конституції Португальської Республіки, «партії меншості мають право на демократичну опозицію, передбачену Конституцією і законом». Частина 3 цієї статті Конституції Португальської Республіки «гарантує опозиційним партіям право на регулярне отримання від уряду інформації з проблем, що становлять суспільний інтерес».

Цікавим у контексті порівняльного дослідження є досвід взаємовідносин влади й опозиції у Прибалтійських державах. З усіх країн Балтії найбільш наближеною, спорідненою для України є Литовська Республіка. Це й не дивно, адже нас із литовцями поєднує ціла сторінка історії під назвою Великого князівства Литовського й Речі Посполитої, держав, у які свого часу входили й українські землі.

На жаль, є й спільне сумне минуле періоду радянського поневолення українців і литовців – перебування відповідних республік у складі Радянського Союзу. Литва, як і інші країни Балтії, одна з перших вийшла зі складу Радянського Союзу, і їй вдалося провести успішні реформи та стати повноправним членом Європейського Союзу та учасником Північноатлантичного Альянсу (НАТО). Крім досвіду успішної зовнішньої політики, заслуговує на увагу й аналіз внутрішньої організації влади, особливо в розрізі питання правових засад взаємодії опозиції з органами державної влади.

Стаття 35 Конституції Литовської Республіки гарантує громадянам право вільного формування товариств, політичних партій та об'єднань за умови, що їх цілі й дії не суперечитимуть Конституції та законам. Також Конституція гарантує, що ніхто не може бути примушений належати до жодного товариства, політичної партії чи об'єднання [13]. Разом із тим, правовий статус опозиції, її права й обов'язки, взаємодія з органами публічної влади регулюється Статутом Сейму – парламенту Литовської Республіки. Стаття 76 Конституції Литовської Республіки визначає, що структура й порядок роботи Сейму встановлюється Статутом Сейму, який має силу закону.

Статут Сейму за своєю правовою природою є актом регламентного характеру, який врегулює в основному процедурно-процесуальні відносини між суб'єктами, які входять у внутрішню структуру Литовського парламенту.

Самого визначення поняття «опозиція» чи «парламентська опозиція» Статус Сейму не передбачає. У ньому визначаються лише умови й критерії визначення того чи того парламентського об'єднання опозиційним. Водночас, ст. 40 Статуту визначає, що таке більшість і меншість парламенту. Політичні об'єднання Сейму, загальна кількість членів яких складає більше половини членів Сейму та які підписали декларацію про спільну діяльність чи коаліційну угоду, вважаються більшістю Сейму. Натомість опозиція й інші політичні групи (фракції), які не належать до більшості Сейму, та групи (фракції) незалежних членів Сейму, вважаються меншістю Сейму [14].

Крім того, опозиція має достатні важелі впливу через загальнопарламентські процедури. Так, щодо контролю за діяльністю уряду всі члени Парламенту (більшість та опозиція) мають право:

- 1) отримувати однакову інформацію від уряду;
- 2) ставити перед урядом письмові й усні питання й отримувати відповіді на них.

Під час сесії група, що складається щонайменше з 1/5 членів Сейму, може подати:

1) запит до прем'єр-міністра або міністра з вимогою надання інформації щодо підстав для прийняття певних рішень цими посадовими особами. У тому випадку, якщо відповідь прем'єр-міністра або міністра буде визнана неадекватною, то прем'єр-міністру або міністру буде висловлено недовіру у проекті рішення Сейму. Такий проект може бути ухвалений більшістю голосів членів Сейму; голосування за проект повинно бути таємним. У разі прийняття такого рішення, прем'єр-міністр або міністр, якому висловлено недовіру, повинен подати у відставку;

2) може подати проект обґрунтованого рішення, в якому висловлюється пряма недовіра уряду. Рішення про пряму недовіру уряду може прийматися таємним голосуванням більшістю голосів членів Сейму. Стаття 73 Статуту Сейму Литовської Республіки врегулює питання створення спеціальних комісій з питань контролю й розслідування. Правління Сейму, комітети, політичні колективи (фракції) та група щонайменше однієї четвертої членів Сейму мають право на ініціативу утворити спеціальні контрольні або слідчі комісії. Ініціатори повинні подати в Сейм проект пропозиції рішення про створення спеціальної контрольної або слідчої комісії, в якій зазначається мета створення такої комісії, її завдання та повноваження. Важливим для опозиції є закріплення законодавча вимога: у разі якщо група щонайменше однієї четвертої членів Сейму подає письмову вимогу створити спеціальну контрольну або слідчу комісію, Сейм повинен сформувати таку комісію на найближчому засіданні.

Як бачимо, законодавством Литовської Республіки створені правові засади конструктивної взаємодії державної влади й опозиції, в якій остання наділена широкими повноваженнями щодо контролю уряду і впливу на законодавчий процес.

Погоджуємося з думкою Н. А. Жук, що така консолідація всіх політичних сил, зокрема шляхом визнання опозиції конструктивним елементом механізму стримувань і противаг між гілками влади, сприяє підвищенню ефективності державного управління, повнішому врахуванню інтересів різних верств населення, захисту прав меншості тощо [15, с. 83].

Доказом цього є те, що незважаючи на гострі конфлікти й дискусії з питань внутрішньої й зовнішньої політики Литовської Республіки, останні вдається вирішити і врегулювати за допомогою встановлених парламентських процедур. Важливо також наголосити, що в питаннях стратегічного характеру, які зачіпають національні інтереси Литви, взаємодія органів державної влади й опозиції є компромісною, але водночас державницькою. Як приклади можна навести доленосні голосування в минулому про вступ Литви до Європейського Союзу та НАТО.

Отже, можемо констатувати, що нормативно-правове регулювання й досвід взаємовідносин між державною владою й опозицією є різним у різних європейських державах, зважаючи на історичні, політичні, геополітичні, ментальні, цивілізаційні та інші чинники. Щодо нормативно-правового регулювання, то механізми взаємодії між державною владою й опозицією врегульовуються на рівні норм основних законів, окремо прийнятих законів про опозицію, парламентських регламентів, інших законодавчих актів, правових звичаїв тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бондар С. Правова регламентація статусу опозиції в Україні: доцільність та форми реалізації. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2007. Вип. 36. С. 122–132.
2. Государственное право Германии: в 2 т. / пер. с нем.; под ред. Й. Изензее, П. Крихофф. Москва : Институт государства и права РАН, 1994. Т. 1. 311 с.
3. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>
4. Bundesverfassungsgerichtsgesetz. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/index.html>
5. Універсал національної єдності: від 03.08.2006 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0010100-06#Text>
6. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті. Київ : Заповіт, 1999. 301 с.
7. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>
8. Регламент Бундестаг від 28 грудня 1952 р. URL: http://parliament.am/library/kanonakarger/GERM_BUNDESTAG.pdf
9. Совгиря О. В. Правовий статус парламентської опозиції : навч. посібн. Київ : Центр навчальної літератури, 2006. 264 с.
10. Грובה В. П. Парламентаризм Німеччини : становлення, розвиток, історико-правовий досвід : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний університет внутрішніх справ МВС України. Харків, 2005. 20 с.
11. Німецькій опозиції хочуть надати більше прав. *Deutsche Welle*: 15.02.2014. URL: <https://p.dw.com/p/1B8og>
12. Шлоер Б. Про більшість і меншість у парламенті ФРН. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика* : мат. наук.-практ. конференції. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. С. 122–126.
13. The Constitution of the Republic of Lithuania / adopted by the citizens of the Republic of Lithuania in the Referendum of 25 October 1992. URL: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>
14. Seimas of the Republic of Lithuania : Statute. 17 February 1994. Nol-399. As last amended on 27 September 2018 – No XIII-1509. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/d9766070c2f511e883c7a8f929bfc500?jfwid=39x432mh7>
15. Жук Н. Парламент, Президент, уряд: через взаємостимування до порозуміння : монографія. Харків, 2007. 242 с.