



<http://online.zakon/kz/Document/?doc-id=30927376#pos=250;34>.

19. Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации) : Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2010 г., № 193-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://online.zakon/kz/Document/?doc-id=30927376#pos=250;34>.

20. О медиации : Закон Республики Молдова от 14.06.2007 р., № 134-XVI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.commonground.org.ua/dld/doc/Moldova\\_med\\_law\\_rus.pdf](http://www.commonground.org.ua/dld/doc/Moldova_med_law_rus.pdf).

21. О медиации : Закон Республики Чехия от 02.05.2012 р., № 380-I [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://online.zakon/kz/Document/?doc-id=30927376#pos=250;34>.

22. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави / П.М. Рабінович. – Вид. 9-е, перероб. та доп. – Львів : Край, 2009. – 208 с.

23. Спектор О.М. Альтернативні способи вирішення цивільно – правових спорів : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.М. Спектор. – К., 2012. – 244 с.

## ПАРЛАМЕНТСКАЯ ОППОЗИЦИЯ В УКРАИНЕ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

Валерий КОЛЮХ,

доктор политических наук, доцент кафедры политических наук  
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

### Summary

Problems of parliamentary opposition institute functioning in Ukraine amid the political system crisis are revealed. Guarantees of the rights of deputy minority against world's and European experience are expanded. Prospects for further evolution of political and legal groundwork of opposition in the parliament of Ukraine are defined.

**Key words:** parliamentary opposition, political system, government, parliamentary majority, parliamentary minority, legal guarantees.

### Аннотация

Рассматриваются проблемы функционирования института парламентской оппозиции в Украине в условиях кризиса политической системы. Освещаются существующие гарантии прав депутатского меньшинства на фоне соответствующего мирового и европейского опыта. Определяются перспективы дальнейшей эволюции политико-правового обеспечения оппозиционной деятельности в парламенте Украины.

**Ключевые слова:** парламентская оппозиция, политическая система, власть, парламентское большинство, парламентское меньшинство, правовые гарантии.

**Постановка проблемы.** Одним из неотъемлемых элементов современной представительной демократии в рамках системы политических сдержек и противовесов является наличие института парламентской оппозиции. Пока в обществе существует разница интересов, до тех пор будет существовать и оппозиция. Политическое понятие «оппозиция» (от лат. «противопоставление») обычно отождествляется с юридическим понятием «меньшинство», а «правящая (коалиция)» – с юридическим понятием «большинство». Соответственно, оппозиционное меньшинство в парламенте призвано противодействовать монополизации власти правящим большинством, защищать интересы меньшинств (или просто не представленных в правительственной коалиции) социальных сегментов, обеспечивать критическую оценку и возможность коррекции официального, а также, как правило, разработку альтернативного политического курса.

Традиционно парламентской оппозицией является одна или несколько фракций/групп в парламенте, имеющих схожую политическую платформу (политические взгляды, идеологию, программу действий), отличную от политической платформы правящей пар-

тии или коалиции политических сил. Соответственно, оппозиция обычно не участвует в формировании правительства и других органов исполнительной власти. Однако в остальном оппозиция полноценно участвует во всех аспектах парламентской жизни посредством политических заявлений, депутатских запросов, участия в работе комитетов и других парламентских органов, привлечения к ответственности правительства, а также обнародования всей сопутствующей информации в СМИ.

**Цель статьи** – анализ актуальных проблем и тенденций деятельности парламентской оппозиции в контексте общественно-политического кризиса и составляет.

### Изложение основного материала.

Следует отдавать себе отчет в том, что обеспечить действенный гражданский контроль, ответственность власти невозможно без перехода к политической структуре с четко очерченными большинством и оппозицией, в которой цена потери доверия избирателей выше, чем тактические и бизнес-дивиденды, полученные в ходе кулуарных торгов внутри парламента. В противном случае парламент не сможет стать полноценным представительным органом, будучи ограничен исключительно законодательной функцией.



Хотя парламентская оппозиция давно является объектом исследования украинской политической и юридических наук, последние события могут иметь определяющее значение для всего дальнейшего развития данного института в Украине и характера его взаимоотношений с государственной властью.

Далее с помощью системного метода будут рассмотрены актуальные проблемы функционирования института парламентской оппозиции в политической системе Украины. Наряду с этим использование институционального метода даст возможность выделить факторы организационно-правовой институционализации и политического позиционирования меньшинства. Применение сравнительного метода позволит сопоставить украинскую специфику отношений власти и оппозиции с соответствующим зарубежным опытом.

В развитых демократиях современности оппозиция является полноценным субъектом выработки государственной политики и обладает соответствующим статусом. Наиболее распространены две основные модели функционирования парламентской оппозиции – вестминстерская (англосаксонская) и континентально-европейская (немецко-скандинавская). В рамках первой из них формализованная роль парламентского меньшинства высока, однако на практике оно мало влияет на выработку политического курса страны (за исключением периодов участия в формируемых ввиду чрезвычайных обстоятельств «больших коалициях»).

На родине парламентаризма, в Англии, оппозиция (меньшинство) составляет непреходящую часть государственного механизма. С 1800 г. руководитель партии меньшинства получает от государства регулярное вознаграждение, равное зарплате премьер-министра, и официальное звание «лидер оппозиции Кабинета Ее Величества». Оппозиция формирует собственный теневого кабинет и ведет конструктивную политическую борьбу, так как уже завтра может поменяться с правительством ролями.

В континентальной политической традиции парламентская оппозиция менее институционализирована, но практика осуществления власти и активность развитого гражданского общества позволяют оппозиции реально

участвовать в принятии государственных решений. Например, в Германии за меньшинством закреплено право парламентских расследований, которое заключается в обеспечении парламента информацией о работе правительства и осуществлении контроля за правительством. Данная функция оппозиции впервые зафиксирована еще в конституции Веймарской республики (по предложению Макса Вебера), и с тех пор ее осуществление неизменно сохраняется за меньшинством.

В Украине взаимоотношения власти и оппозиции также претерпели существенную эволюцию, в ходе которой сложилась определенная практика обеспечения прав меньшинства. Важно помнить, что функционирование украинской парламентской оппозиции в классическом формате – как депутатского меньшинства – стало возможным лишь с переходом к парламентско-президентской республике после конституционной реформы 2004 года. Формирование правительства большинством депутатов Верховной Рады Украины (далее – ВРУ) в соответствии с принципами данной формы правления закрепило оппозиционный статус именно за меньшинством, тогда как ранее оппозицией в системе власти часто выступал парламент в целом, контролируемый политическими противниками главы государства.

Ныне парламентская оппозиция номинально располагает разнообразными возможностями влияния на государственную политику. Так, украинская конституция предоставляет меньшинству (в количестве не менее трети парламентариев от конституционного состава ВРУ – 150 из 450) право инициировать рассмотрение вопроса об ответственности правительства (ст. 87) и о выражении недоверия генеральному прокурору (ст. 85) [1]. Парламентский регламент предусматривает справедливое распределение представительства и должностей в комитетах ВРУ между всеми (как властными, так и оппозиционными) фракциями и депутатскими группами – в зависимости от их фактической численности [2]. Оппозиция в ВРУ традиционно претендует на руководство контролирующими парламентскими органами – Комитетами по вопросам регламента, прав человека, свободы слова, бюджета, противо-

действия коррупции, Счетной палатой. Также квотой парламентской оппозиции считалась должность «второго» вице-спикера.

Однако в действующей с 2014 года ВРУ VIII созыва все ключевые парламентские посты (включая вице-спикера) первоначально были распределены лишь между пятью фракциями правящего большинства. Не вошедшие в коалицию фракция партии «Оппозиционный блок» (далее – ОБ) и две депутатские группы в нарушение предыдущих традиций оказались фактически «за бортом» парламентской иерархии. Лидеры большинства публично аргументировали данный прецедент политической ответственностью многих оппозиционных депутатов (особенно представляющих ОБ) за разразившийся в стране масштабный кризис.

В этой ситуации вновь активизировались дискуссии вокруг необходимости законодательного упрочения статуса парламентской оппозиции. Так, лейтмотивом разработанных представителями меньшинства профильных законопроектов была попытка официально зарезервировать за оппозицией должности Первого вице-спикера, глав контролирующих Комитетов ВРУ, председателя Счетной палаты, равное (или пропорциональное) участие в парламентских квотах при формировании персонального состава Высшего совета юстиции (на сегодня Высшего совета правосудия. – В.К.), Совета Национального банка, Национального совета по вопросам телевидения и радиовещания [3; 4], Конституционного Суда, а также посты уполномоченного ВРУ по правам человека (омбудсмена) и директора Национального антикоррупционного бюро [5].

Неудивительно, что вопрос прав парламентской оппозиции стал также одним из ключевых пунктов Доклада и Дорожной карты по внутренней реформе и повышению институциональной состоятельности Верховной Рады Украины (далее – Доклад), подготовленного Миссией Европейского парламента. Миссия, в частности, констатировала, что «...в Украине пока отсутствует законодательство, которое бы регулировало статус оппозиции, в то время как коалиция упоминается в положениях Конституции Украины,



включая принципы ее формирования, организации и прекращения» [6].

Справедливости ради отметим, что в конституциях абсолютного большинства стран мира термины «оппозиция» и «парламентская оппозиция» не фигурируют (они применяются лишь в конституционном праве Великобритании, Канады, Португалии, Колумбии, Кабо-Верде, Гвинеи-Бисау), чаще речь идет о правах политического меньшинства. Так, например, конституция Бразилии в части регламентации деятельности отдельных парламентских органов (ст. 58, § 1) гласит: «При образовании Президиумов Палат и каждой комиссии обеспечивается, насколько это возможно, пропорциональное представительство парламентских партий или групп, действующих в соответствующей Палате» [7].

Авторы Доклада настаивают на необходимости скорейшего урегулирования правового статуса парламентской оппозиции для обеспечения ее основных законных прав, а также – шире – мирного сосуществования большинства и меньшинства. Рекомендуются осуществить это либо путем внесения соответствующих изменений в существующее законодательство (Конституцию Украины, Регламент ВРУ, закон о парламентских комитетах и т. д.), либо путем принятия нового специального закона.

Что касается последнего, то в мире есть лишь несколько стран, имеющих такой закон. Причем почти все они относятся к числу недавних, неразвитых демократий, пытающихся путем такой акцентированной фиксации оппозиции в политико-правовом поле предотвратить возврат к недемократическим формам правления.

К этому стоит добавить, что социальная база парламентской оппозиции в Украине часто коррелирует с определенными этнокультурными сегментами общества. Так, электорат оппозиционных сил в ВРУ IV (2002–2006), V (2006–2007) и VII (2012–2014) созывов был преимущественно украиноязычным, а VI (2007–2012) и VIII (с 2014) созывов – русскоязычным. В этих условиях любое ущемление прав депутатского меньшинства автоматически означает ущемление представляемых им региональных и языковых общностей.

Очевидно, что причиной проволочек с определением статуса парла-

ментской оппозиции является нежелание предоставить ей в полном объеме все полагающиеся в демократическом обществе полномочия для выполнения своих основных задач: контроля за действиями власти; конструктивной критики власти; формулирования политической альтернативы в оппозиционных программах социального, экономического и культурного развития государства. Границы, формы и способ существования этой функциональной триады должны быть четко регламентированы законодательством.

Если права оппозиции в сфере контроля могут быть вполне обеспечены формальным или неформальным закреплением за ней определенных должностей в законодательном и некоторых других коллегиальных органах, то функции критики и альтернативы могут реализовываться и в рамках оппозиционного («теневое») правительства. Именно способность предложить аргументированный и реалистичный альтернативный курс служит мерилем политической состоятельности любой оппозиции.

Теневой кабинет в классическом понимании формируется только в Великобритании, где существование подобного органа стало возможным в рамках специфической государственно-политической («вестминстерской») конструкции и конституционных принципов, гарантирующих многопартийность и свободную конкуренцию между партиями. Ключевыми факторами этой конструкции является двухпартийная система (партии или блоки, доминирующие в парламентском процессе) и высокий уровень политической культуры.

После окончания Второй мировой войны к британскому опыту формирования руководящих органов оппозиционных фракций обратились многие демократические страны мира. В соответствии с общемировой практикой оппозиционное правительство – это резервное «правительство в ожидании», предназначенное для того, чтобы ему при формировании следующей коалиции были переданы все полномочия действующего кабинета министров. Член теневого правительства становится как бы «тенью» своего действующего визави, выявляет в его действиях ошибки, о чем регулярно извещает

через СМИ общественность страны.

Вместе с тем, проанализировав опыт Италии (функционированию оппозиционного правительства мешает как отсутствие структурированности парламентского процесса, так и многочисленность партий) и Франции (здесь возможность президента выступать в качестве силы, оппозиционной парламентскому большинству, нивелирует роль парламентской оппозиции в целом – как это было и в Украине до конституционной реформы-2004), можно прийти к выводу, что нет абсолютных факторов, необходимых для создания оппозиционных кабинетов.

Единственным обязательным условием является наличие демократических традиций, обеспечивающих равноправный диалог власти и оппозиции. Поэтому нельзя говорить об успешной практике оппозиционных правительств в новых европейских демократиях. Так, в контексте заявлений президента Республики Польша Анджея Дуды о значении польского опыта для развития демократии в Украине следует привести крайне негативный пример преследования членов польского теневого кабинета при правлении братьев Качиньских.

В Украине за период 1995–2015 гг. различные политические силы более десяти раз объявляли о создании своих оппозиционных правительств. Низкая эффективность их деятельности связана, прежде всего, с уровнем политической культуры и качеством украинского правящего класса, который стремится завоевать власть любыми доступными инструментами, превращая понятие оппозиционности в фарс.

Подобная деятельность некоторых безответственных украинских политиков способствовала дискредитации идеи оппозиционного правительства в Украине. Создание «теневое кабинета» критики называют бутафорией, уходом в виртуальный мир; способом удовлетворения амбиций политиков-аутсайдеров; потерей времени и пустыми разговорами из-за отсутствия ресурсов и полномочий; и даже формой политической деятельности, которую не воспринимает электорат. Действительно, как избирательная технология работа оппозиционных правительств, кроме партии «Громада» в 1998 году и Партии регионов в 2010 году, осталь-



ным политическим силам не принесла значимых дивидендов.

В целом активность парламентской оппозиции в Украине нередко сводится к состязанию в популизме с правящими силами, а «оппозиционные правительства» являются скорее пиар-проектом и дополнительным каналом ретрансляции популистской риторики. Так, при обсуждении проекта государственного бюджета на 2017 год оппозиция активно критиковала предлагаемые правительством «недостаточные» темпы повышения минимальной зарплаты украинцев (с 1450 до 1762 гривен в течение 2017 г.), а представитель ОБ и, по совместительству, вице-премьер «теневого кабинета» А. Вилкул лоббировал ее увеличение в 1,9 раза – до 3037 грн. Когда же правительство «перебило» это предложение, заявив о повышении минимальной зарплаты до 3200 грн. с 1 января 2017 года, ОБ и «оппозиционное правительство» потребовали повышения минимальной зарплаты уже до 4500 грн. [8].

**Выводы.** Ввиду вышеизложенного парламентской оппозиции, нынешней и будущим, прежде всего следует решить проблему своего институционального обеспечения. Технологически решение может выразиться в создании прочной конструкции в виде: секретариата оппозиционного правительства; экспертных советов оппозиционного правительства при центральных органах исполнительной власти; представительств оппозиционного правительства на основе оппозиционных фракций в местных органах представительской власти.

Совершенно недопустима ситуация, когда парламентская оппозиция пытается злоупотреблять известной неопределенностью своего правового статуса (и, естественно, отсутствием какой бы то ни было политической ответственности), периодически прибегая к формированию «потешных» теневого кабинетов.

Таким образом, политико-правовой статус парламентской оппозиции в Украине достаточно четко регламентирован как формальными, так и неформальными нормами. При их неукоснительном соблюдении на повестке дня не стоял бы вопрос о дополнительной формализации прав парламентского меньшинства, в частности, путем спе-

циального закона об оппозиции, наличие которого является характерным признаком нестабильных демократий. Однако в последнее время все более очевидны тенденции как к политической изоляции и дискриминации парламентских оппозиционеров со стороны власти, так и к безответственной демагогии и популизму со стороны оппозиции. Такое развитие событий актуализирует необходимость законодательного упрочения политического статуса парламентской оппозиции и правовых гарантий ее деятельности. Все это требует дальнейшей разработки проблем функционирования правящего большинства и парламентской оппозиции на основе изучения соответствующих мировых практик и, одновременно, – осмысления и процедурной «шлифовки» имеющегося украинского опыта властно-оппозиционного взаимодействия.

#### Список использованной литературы:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Конституція України. Из змінами, внесеними Законом № 2222-IV від 08.12.2004 / Верховна Рада України: Офіц. вид. –К. : Парламентське вид-во, 2006. – 160 с.

2. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст.133) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/page>.

3. Проект Закону «Про парламентську опозицію» № 3061 від 09.09.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56419](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56419).

4. Проект Закону «Про парламентську опозицію» № 3061-2 від 24.09.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56613](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56613).

5. Проект Закону «Про парламентську опозицію» № 3061-1 від 15.09.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56464](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56464).

6. Щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Доповідь та Дорожня карта /

Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінок потреб під головуванням Пета Кокса. Вересень 2015 – Лютий 2016 [П'єр-Антуан Бартелемі, Дора Боїта, Ніколіна Васильєва, Жеррар Квіль та ін.; Тимур Таштанов (упоряд.); Джонатан Мерфі (ст. радник)]. – К. : Б. и., 2016. – 74 с. – С. 31.

7. Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. – М. : ООО Издательство «Юрлитинформ», 2006. – 448 с. – С. 324.

8. Из выступления лидера депутатской фракции «Оппозиционный блок» в Верховной Раде Украины Ю. Бойко // Стенограмма заседания Верховной Рады Украины от 6 декабря 2016 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56464](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56464).