

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342,5(477)

**М. С. Пивовар**

асистент кафедри конституційного та міжнародного права  
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти  
Національного університету “Львівська політехніка”

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОПОЗИЦІЇ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

© Пивовар М. С., 2019

Проаналізовано проблеми правового регулювання взаємодії державної влади та опозиції. Звернено увагу на потенційні конституційні та законодавчі форми взаємодії державної влади та опозиції. Наведено авторські пропозиції щодо вирішення проблем взаємодії державної влади та опозиції в Україні.

**Ключові слова:** опозиція; парламентська опозиція; взаємодія; державна влада; Верховна Рада України.

**М. С. Пивовар**

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОПОЗИЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ

Проанализировано проблемы правового регулирования взаимодействия государственной власти и оппозиции. Обращено внимание на потенциальные конституционные и законодательные формы взаимодействия государственной власти и оппозиции. Изложены авторские предложения по решению проблем взаимодействия государственной власти и оппозиции в Украине.

**Ключевые слова:** оппозиция; парламентская оппозиция; взаимодействие; государственная власть; Верховная Рада Украины.

**M. S. Pyvovar**

Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education  
Lviv Polytechnic National University  
Department of Constitutional and International Law

## PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES AND OPPOSITION IN MODERN UKRAINE

The article analyzes problems of legal regulation of interaction between state power and opposition. The attention is drawn to the potential constitutional and legislative forms of interaction between the government and the opposition. The authors' suggestion solving problems of interaction of state power and opposition in Ukraine are presented.

**Key words:** opposition; parliamentary opposition; interaction; state power; Verkhovna Rada of Ukraine.

**Постановка проблеми.** Одним із найважливіших напрямів конституційної реформи в Україні, на сучасному етапі її становлення, є модернізація взаємовідносин між органами державної влади та опозицією, у яких остання набуває реальних правових механізмів контролю за діяльністю

влади. В цьому контексті важливо розглянути основні проблеми правового регулювання такої взаємодії та можливі шляхи її вирішення.

**Аналіз дослідження проблеми.** Питання взаємодії влади та опозиції порушували у своїх працях такі відомі зарубіжні вчені, як Дж. Стюарт Мілль, Ф. Фукуяма, Дж. Сарторі, М. Оріу, А. Шайо, Ж.-П. Жаке, А. де Токвіль, К. Поппер, Ж. Зіллер та ін. Проблеми взаємодії державної влади та опозиції ставали предметом досліджень також українських вчених, зокрема А. З. Георгіци, О. В. Совгирі, Ю. С. Шемшученка, П. П. Шляхтуна, А. С. Романюка, В. І. Кафарського, В. М. Шаповала, О. М. Бориславської, В. Б. Ковальчука, В. С. Журавського, І. М. Берназюк, Х. В. Приходько, Р. М. Павленка та інших.

Разом з тим актуального з урахуванням сучасних умов функціонування органів публічної влади дослідження проблем правового регулювання взаємодії державної влади та опозиції в літературі не виявлено.

**Мета статті.** Метою цієї наукової статті є дослідження проблем правового регулювання взаємодії державної влади та опозиції в Українській державі на сучасному етапі її розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Базовою проблемою у питаннях правового регулювання взаємодії державної влади та опозиції є відсутність законодавчого регулювання статусу останньої як невід'ємної складової сучасного демократичного парламенту. Вчені розділилися за поглядами на урегулювання статусу опозиції в Україні. Одні вважають, що потрібно врегульовувати статус опозиції, чи то парламентської опозиції, чи загалом опозиційної діяльності на рівні окремого закону, інші вважають, що в цьому випадку достатньо унормування такого статусу на рівні змін до чинного Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” [1].

На переконання першого Президента України Л. М. Кравчука: “Лише закон дозволить налагодити взаємодію між владою та опозицією. Принаймні, з його прийняттям у суспільства з'явиться можливість не просто спостерігати за діями опозиції, але й впливати на неї. ...опозиція теж повинна стати підконтрольна народу” [2, с. 45].

Підтримуючи думку про важливість законодавчого регулювання діяльності опозиції, вважаємо, що необхідні також зміни до Конституції України, які б надавали останній статус нарівні з коаліцією депутатських фракцій.

Статтю 83 Конституції України [3] необхідно доповнити ч. 11 такого змісту: “Депутатські фракції та народні депутати України, які не увійшли до складу коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право на об'єднання у парламентську опозицію. Повноваження, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності парламентської опозиції встановлюються Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України та визначаються законом”.

Крім того, п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України потрібно доповнити положенням про те, що виключно законом України визначається статус парламентської опозиції в Україні.

На рівні ж закону, який врегульовуватиме правовий статус парламентської опозиції, необхідно закріпити засади діяльності парламентської опозиції, порядок її створення та припинення діяльності, повноваження у Верховній Раді України та у відносинах з іншими органами публічної влади, перелік посад у керівництві Верховної Ради України та її органах, форми, методи та гарантії діяльності, фінансове забезпечення та відповідальність за порушення законодавства.

Що стосується засад діяльності парламентської опозиції, слід погодитися з тими переліками, які наводять у проектах законів про опозицію, а саме: визнання державою опозиційної діяльності необхідною умовою функціонування демократичної правової держави, а парламентської опозиції – важливою складовою її політичної системи; верховенства права та законності; добровільності переходу до опозиційної діяльності та припинення опозиційної діяльності; рівності; гласності; неприпустимості примушення до участі чи неучасті у опозиційній діяльності; забезпечення державою гарантій для вільної та безперешкодної діяльності парламентської опозиції [4].

Разом з тим, переконані, що в переліку засад діяльності парламентської опозиції необхідно законодавчо закріпити і засаду конструктивної взаємодії з органами публічної влади в Україні. На жаль, практика українського державотворення свідчить про те, що дуже часто опозиція діє неконструктивно, спрямовує свою діяльність лише на критику влади з метою одержання політичних дивідендів.

Погоджуємося із думкою Л. О. Кочубей, що “опозиція має бути альтернативною, вона сприяє плюралізації думок і дій, якщо вона конструктивна. Позаяк деструктивна опозиція, навпаки, займається критиканством, популізмом, заважає діям влади” [5, с. 74–75].

Щодо взаємодії державної влади та опозиції, то вона відбувається на двох рівнях: парламентському (взаємодія парламентської опозиції з коаліцією депутатських фракцій та органами Верховної Ради України) та позапарламентському (взаємодія парламентської опозиції з Президентом України, Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування та іншими органами публічної влади в Україні).

На законодавчому рівні необхідно насамперед закріпити право парламентської опозиції на зайняття посад у керівництві Верховної Ради України та її органах.

Якщо вести мову про необхідність законодавчого закріплення за парламентською опозицією посади одного із заступників Голови Верховної Ради України, то треба зазначити, що подані законопроекти “Про парламентську опозицію” [4] пропонують законодавчі норми, згідно з якими парламентській опозиції гарантується право на заміщення народними депутатами України, що входять до її складу, посади Першого заступника Голови Верховної Ради України.

Проте практика діяльності Верховної Ради України різних демократичних скликань свідчить про те, що парламентські фракції, які перебували в опозиції до влади, обіймали, окрім посади першого заступника Голови Верховної Ради України (О. М. Ткаченко, О. В. Лавринович), посаду заступника Голови Верховної Ради України (О. О. Зінченко, М. В. Томенко, Р. В. Кошулинський).

Зважаючи на такі факти, вважаємо за доцільне на законодавчому рівні закріпити за парламентською опозицією гарантування права на заміщення народними депутатами України, що входять до її складу, посади першого заступника Голови Верховної Ради України або заступника Голови Верховної Ради України.

Окрім посади першого заступника Голови Верховної Ради України або заступника Голови Верховної Ради України, парламентській опозиції на законодавчому рівні необхідно закріпити можливість заміщувати посади голів комітетів Верховної Ради України, в предмети відання яких входять питання парламентського контролю у відповідній галузі. Зокрема це голови комітетів з питань бюджету, з питань запобігання і протидії корупції, з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України, з питань свободи слова та інформаційної політики [6].

Також важливо закріпити право на заміщення народними депутатами України, які представляють парламентську опозицію, посади голови спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації, адже серед предметів відання останньої контроль за дотриманням законодавства про приватизацію, за виконанням Державної програми приватизації та за діяльністю органів приватизації.

У межах реалізації контрольної функції Верховної Ради України опозиція повинна мати на законодавчому рівні повноваження, пов’язані із обранням на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, членів та Голови Рахункової палати.

Відповідно до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” [7] пропозиції щодо кандидатур на посаду Уповноваженого вносять Голова Верховної Ради України або не менше від однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Вважаємо, що необхідно внести законодавчі зміни, наділивши правом внесення кандидатури Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини також і офіційно зареєстровану парламентську опозицію, адже на практиці може виникнути ситуація, що опозиція налічуватиме менше депутатів, ніж одна четверта від конституційного складу.

Відповідно до положень Закону України “Про Рахункову палату” [8] Рахункова палата складається із дев’яти членів, яких призначає на посади та звільняє з посад Верховна Рада України відповідно до вимог, встановлених Регламентом Верховної Ради України. Голову Рахункової палати, своєю чергою, призначає на посаду Верховна Рада України за поданням Голови Верховної Ради України з-поміж призначених дев’яти членів.

У відносинах парламентської опозиції з Рахунковою палатою, яка здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, необхідно на законодавчому рівні забезпечити право на подання кандидатур трьох членів Рахункової палати та закріпити за опозицією право на заміщення посади Голови Рахункової палати.

Важливо також законодавчо закріпити відносини парламентської опозиції з коаліцією депутатських фракцій. Погоджуємося із позицією О. В. Совгирі, що така взаємодія повинна здійснюватися через функціонування Погоджувальної ради, діяльність якої передбачена Законом України “Про Регламент Верховної Ради України” [9, с. 240–241].

Парламентській опозиції необхідно також надати певні права в питаннях формування органів державної влади. Під час обрання двох членів Вищої ради правосуддя одного повинні обирати за поданням коаліції депутатських фракцій та одного за поданням парламентської опозиції.

Згідно з положеннями ст. 85 Конституції України Верховна Рада України призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України та призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення [3].

Підтримуємо авторів законопроектів про опозицію, що під час призначення складів цих державних органів двоє членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення та Ради Національного банку України повинні призначатися за поданням парламентської більшості, а двоє членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення та Ради Національного банку України – за поданням парламентської опозиції [10].

Що стосується взаємодії парламентської опозиції на позапарламентському рівні, то вона відбувається передусім із Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

У відносинах із Президентом України лідер опозиції повинен мати право на те, що його невідкладно прийме глава держави з будь-яких питань внутрішньої чи зовнішньої політики держави. Крім того, необхідно внести зміни до ст. 93 Конституції України, наділивши лідера опозиції нарівні з Президентом України правом визнання законопроекту невідкладним, унаслідок чого його розглядатиме позачергово Верховна Рада України.

У відносинах з Кабінетом Міністрів України на законодавчому рівні за парламентською опозицією необхідно закріпити право на утворення опозиційного уряду, який має очолювати голова. Основною функцією опозиційного уряду повинен бути контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади у всіх сферах реалізації державної політики. Крім того, голові опозиційного уряду слід надати право брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України.

У питанні контролю за діяльністю уряду необхідно внести зміни до ст. 87 Конституції України, надавши право вносити пропозицію про розгляд питання щодо відповідальності Кабінету Міністрів України поряд з Президентом України та не менше як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України також парламентській опозиції.

**Висновки.** Для вирішення проблем правового регулювання взаємодії державної влади та опозиції на сучасному етапі становлення та розвитку Української держави необхідні зміни до Конституції України та прийняття відповідного закону про опозицію, який би належно закріпив правовий статус останньої. Конструктивна ж взаємодія державної влади та опозиції, яка виражається у чітких, конституційно та законодавчо закріплених механізмах, є запорукою та критерієм визнання України як демократичної, правової держави із незворотним курсом на європейську та євроатлантичну інтеграцію.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133 (зі змінами). 2. Кравчук Л. М. Опозиція має не лише ставити діагноз, але й пропонувати ліки. *Національна безпека і оборона*. 2002. № 7. С. 44–45 3. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (зі змінами). 4. Проект Закону про парламентську опозицію № 3061-1 від 15.09.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=56464](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=56464); Проект Закону про парламентську опозицію № 3061 від 09.09.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=56419](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=56419); Проект Закону про парламентську опозицію № 0948 від 27.11.2014. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52393](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52393). 5. Кочубей Л. О. Влада і опозиція: конструктивізм і спільність рішень як продукт конкуренції. Національна єдність у конкурентному суспільстві: аналітична доповідь / за ред. О. М. Майборода. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2018. С. 49–75. 6. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховної Ради України від 4 грудня 2014 року № 22-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 1. Ст. 10 (зі змінами). 7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України № 776/97-ВР від 23.12.1997. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99 (зі змінами). 8. Про Рахункову палату: Закон України № 576-VIII від 02.07.2015. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 36. Ст. 360 (зі змінами). 9. Совгіря О. В. Правовий статус парламентської опозиції: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 264 с. 10. Проект Закону про парламентську опозицію № 3061-1 від 15.09.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=56464](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=56464).

## REFERENCES

1. *Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy* [On the Regulation of the Verkhovna Rada of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 10.02.2010 No. 1861-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2010. No. 14–15, No. 16–17. p. 133 (zi zminamy). 2. Kravchuk L. M. *Opozytsiia maie ne lyshe stavyty diahnoz, ale y proponuvaty liky*. [The opposition should not only diagnose, but also offer medicine]. Natsionalna bezpeka i oborona. 2002. No. 7. p. 44–45. 3. *Konstytutsiia Ukrainy* [Constitution of Ukraine]: Konstytutsiia, Zakon vid 28.06.1996 No. 254k/96-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. No. 30. p. 141 (zi zminamy). 4. *Proekt Zakonu pro parlamentsku opozytsiiu* [Draft Law on Parliamentary Opposition] No. 3061-1 vid 15.09.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=56464](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=56464); Proekt Zakonu pro parlamentsku opozytsiiu No. 3061 vid 09.09.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=56419](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=56419); Proekt Zakonu pro parlamentsku opozytsiiu No. 0948 vid 27.11.2014. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52393](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52393). 5. Kochubei L. O. *Vlada i opozytsiia*: [Power and Opposition] konstruktyvizm i spilnist rishen yak produkt konkurentsii. Natsionalna yednist u konkurentnomu suspilstvi: analitychna dopovid / za red. O. M. Maiborody. Kyiv: IPiEND im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy, 2018. p. 49–75. 6. *Pro perelik, kilkisnyi sklad i predmety vidannia komitetiv Verkhovnoi Rady Ukrainy vosmoho sklykannia* [On the list, quantitative composition and subjects of keeping of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine of the eighth convocation]: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 4 hrudnia 2014 roku No. 22-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2015. No. 1. p. 10 (zi zminamy). 7. *Pro Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny* [On the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights]: Zakon Ukrainy No. 776/97-VR vid 23.12.1997. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1998. No. 20. p. 99 (zi zminamy). 8. *Pro Rakhunkovu palatu* [On the Accounting Chamber]: Zakon Ukrainy No. 576-VIII vid 02.07.2015. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2015. No. 36. p. 360 (zi zminamy). 9. Sovhyria O. V. *Pravovyi status parlamentskoi opozytsii* [Legal status of parliamentary opposition]: navch. posib. K.: Tsentr navchalnoi literatury, 2006. 264 p. 10. *Proekt Zakonu pro parlamentsku opozytsiiu* [Draft Law on Parliamentary Opposition]. No. 3061-1 vid 15.09.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=56464](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=56464).

*Дата надходження: 20.06.2019 р.*