

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.1

**Майя Пивовар**

Національний університет “Львівська політехніка”,  
доктор філософії, асистент кафедри теорії права  
та конституціоналізму  
Навчально-наукового інституту права, психології  
та інноваційної освіти  
law.maya233@gmail.com  
ORCID : 0000-0001-5495-5361

### ОПОЗИЦІЯ ЯК НЕВІД’ЄМНИЙ ЧИННИК ДЕМОКРАТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ У ПРОЦЕСАХ ПРАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ

<http://doi.org/10.23939/law2022.35.391>

© Пивовар М., 2022

Однією з провідних ознак, базових характеристик сучасних розвинених демократичних держав є наявність фактичного існування та правового забезпечення діяльності опозиції як основної противаги можливій узурпації державної влади. Водночас досвід функціонування опозиції в новітній історії України показує цікаву тенденцію – деформоване розуміння сутності цього політико-правового інституту, зважаючи на повне його заперечення в радянській теорії та практиці державного будівництва.

Розстановка політичних сил у Верховній Раді України вкотре демонструє, наскільки незахищеною в нормативно-правовому регулюванні є опозиційна діяльність як у парламенті, так і поза його межами. Права ж і гарантії опозиції, яка існує поза межами парламенту, знаходяться у площині регулювання законодавства про місцеве самоврядування, про звернення громадян, про політичні партії, засоби масової інформації тощо. Взаємовідносини між владою й опозицією в новітній період розвитку України були непростими, суперечливими та подекуди радикальними. Водночас представникам різних політичних сил, які знаходилися чи то при владі, чи то в опозиції, за відсутності нормативно-правового регулювання опозиційної діяльності вдавалося політико-правовими механізмами вирішувати складні конфлікти й знаходити виходи з політичних та інституційних криз. Дискусій та розмов політиків недостатньо – необхідні дії законодавця щодо встановлення конституційно-правового статусу парламентської опозиції. Тому, взаємодія державної влади й опозиції в розвиненій конституційній державі повинна будуватися на основі демократичних принципів, які мають стати основою для ефективної й конструктивної співпраці між владою та інститутами опозиції. Загалом, відсутність чітких і містких нормативних приписів може не бути проблемою, якщо в державі існують тривалі традиції вирішення політико-правових конфліктів. Однак в Україні такі традиції відсутні. Саме тому вирішення проблем статусу опозиції в Україні можливе тільки за допомогою правотворення.

**Ключові слова:** парламентська опозиція, конституційно-правовий статус, демократичні перетворення, правотворення, політичний баланс.

**Постановка проблеми.** Відсутність конструктивної опозиції спричиняє політичний дисбаланс діяльності між владою та цим політико-правовим інститутом. На жаль, до сьогодні кожна виборча компанія в Україні будується на біполярному принципі, де переможець отримує все, переможений – практично нічого. Надважливим завданням є забезпечення належних правових гарантій опозиційної діяльності та вироблення ефективних правових механізмів взаємодії державної влади й опозиції на законодавчому рівні.

**Аналіз дослідження проблеми.** У статті використані накові праці, які стосуються статусу та ролі опозиції, Р. Даля, Дж. Сарторі, Г. Ферреро, В. Ковальчука та О. Совгирі.

**Мета статті** полягає у дослідженні ролі опозиції та викладенні авторських рекомендацій щодо належних юридичних механізмів для врегулювання конституційно-правового статусу опозиції в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Однією з провідних ознак, базових характеристик сучасних розвинених демократичних держав є наявність фактичного існування та правового забезпечення діяльності опозиції як основної протизаги можливій узурпації державної влади. На думку відомого італійського соціолога та історика Г. Ферреро, опозиція є не менш важливим органом народного суверенітету, ніж уряд. Придушити опозицію означає придушити суверенітет народу [1, с. 213]. Сильна опозиція є запорукою стабільності держави. Опозиція забезпечує баланс у політичній системі й захищає країну не лише від загроз недемократичного режиму. Своєю чергою, Дж. Сарторі у праці “Вертикальна демократія”, ведучи мову про тиранію більшості, зазначає, що відносини більшості й меншості набувають трьох великих зумовлених контекстом сукупностей значень: конституційної, виборчої (голосування) та суспільної. У конституційному контексті увагу зосереджено на меншостях. Проблема, яка виходить на перший план у такому разі, полягає в тому, що меншість або меншості повинна/-і мати право опиратися, право на опозицію. Якщо опозицію стримують, залякують, затоптують, тоді можна говорити про “тиранію більшості” в конституційному значенні цього виразу [2, с. 488, 489].

На думку вченого, “більшість за своєю природою схильна до реалізації нічим не обмеженої влади, тому в демократії вагомим значення набули інституційні гарантії, що змінюють “принцип більшості” на принцип “змінюваної більшості”, коли різноманітні частини політичного організму здійснюють зміну влади”.

В Україні інститут опозиції не закріплено на законодавчому рівні. До неї фактично належать депутатські фракції, групи та їх об’єднання в парламенті, позафракційні народні депутати, політична позиція яких протистоїть офіційному політичному курсу. Важливо, що навіть попри те, що парламентська опозиція є за визначенням “меншістю”, парламентська більшість не має права змінювати її статус, відстороняти її від правомірної участі в державному управлінні, накладати обмеження на висловлення і пропагування опозиційних поглядів чи поширення опозиційної інформації.

На жаль, станом на сьогодні в Україні парламентська опозиція є неструктуризованою, адже її статус чітко не закріплено в чинному законодавстві України на рівні Конституції України, ані в Законі України “Про Регламент Верховної Ради України” чи на рівні спеціального Закону “Про опозицію”.

На сьогодні в Парламенті України діє ряд політичних сил, які вважають себе опозицією, проте без законодавчого регулювання немає конкретного розмежування, що слід цим правовим явищем вважати. Вона є розрізною та неструктуризованою, наприклад всі політичні сили, окрім монобільшості політичної фракції “Слуга народу”, вважають себе опозицією. Проблема полягає в тому, що немає спеціального закону про опозиційну діяльність, а Регламент Верховної Ради України містить лише загальні норми про конституційно-правовий статус народного депутата України без чіткого

згадування опозиції. Значна кількість зареєстрованих законопроектів про правовий статус опозиції в період від 1998 до 2019 рр. у Верховній Раді України не дала результатів. Жоден із них не було прийнято. Можна зробити висновок, що влада неоднозначно ставиться до цього політико-правового явища. Кожна політична сила обачно ставиться до інституту опозиції, адже вважає, що завтра саме її замінить опозиція. Вчені розділилися в поглядах щодо правового регулювання статусу опозиції в Україні. Представники першого підходу вважають, що потрібно врегулювати діяльність парламентської опозиції чи загалом опозиційної діяльності на рівні окремого закону. На думку інших, достатнім у цьому разі буде внормувати такий статус на рівні змін до чинного Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” [3].

За всю історію незалежності України, що стосувалось питання парламентської опозиції, було позитивним аспектом, стало те, що права парламентської опозиції закріплювались в попередній редакції Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” окремою главою 13 “Парламентська опозиція” в редакції від 08.05.2010 р.

Як механізм взаємодії з парламентською коаліцією й контролю за її діяльністю наділяв опозицію правами на розгляд питань Верховною Радою, правами на пленарних засіданнях, правом на утворення й діяльність опозиційного уряду та представництва в парламенті. Так, щодо прав на розгляд питань, парламентська опозиція мала право: 1) вимагати скликання позачергової сесії Верховної Ради, якщо така вимога підтримана не менше ніж третиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради; 2) вимагати проведення додаткового пленарного засідання Верховної Ради, якщо така вимога підтримана не менше ніж третиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради; 3) на включення питань позачергово без голосування до порядку денного сесії Верховної Ради, а також на включення підготовлених проектів законів, інших актів Верховної Ради без голосування до тижневого порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України [4]. Також було закріплено норму статті щодо можливості утворення опозиційного уряду. Така практика існує в ряді європейських держав. Такий опозиційний уряд в Україні:

- 1) здійснював моніторинг діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, їх посадових осіб;
- 2) здійснював контроль за розробкою та виконанням Державного бюджету України в межах парламентського контролю;
- 3) розробляв законодавчі пропозиції як альтернативу рішень КМУ.

Однак, ставши Президентом України, В. Янукович панічно побоювався будь-яких опозиційних утворень проти його влади. Він намагався створити умови для відсутності нормативно-правового закріплення гарантій опозиційної діяльності як в парламенті, так і поза ним. 30 вересня 2010 р. було відновлено дію Конституції України в редакції 1996 р., згідно з прийнятим рішенням Конституційного суду України у справі про дотримання процедури внесення змін до Конституції від 08.12.2004 р. Наслідком цього рішення стало зняття питання коаліції депутатських фракцій у парламенті, а отже, і питання парламентської опозиції. Однак диктаторський режим завершився опором щодо свавілля влади з боку суспільства та опозиції у 2014 р. під час відомих подій Революції Гідності.

В українському парламенті майже впродовж 30 років діє принцип, який стосується опозиції: “переможцю дістається все”. Необхідно реформувати цю формулу за якою буде дотримано максимальний баланс між коаліцією та опозицією. Голова Верховної Ради України (далі – ВРУ) Р. Стефанчук бачить зміни статусу опозиції на рівні внесення змін до Регламенту ВРУ. Фракції депутатських фракцій підтримують позицію, щоб під парламентською опозицією була закріплена норма: “це всі фракції та групи, які не увійшли до парламентської коаліції”. Все ж таки ми розуміємо, що в демократичному суспільстві повинен бути дотримано баланс між коаліцією й опозицією.

Важливим залишається питання дискусії, яка виникла з питань правового регулювання діяльності коаліції депутатських фракцій й триває й дотепер. Логічними в цій частині є зміни й доповнення до Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”, які б чітко регламентували порядок переходу депутатських фракцій та інших депутатських об'єднань в опозицію та порядок

припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у випадках виходу з останньої якоїсь депутатської фракції чи зменшення її кількості менш як на 226 народних депутатів України.

Окремим зрізом проблеми в контексті досліджуваного принципу є право переходу народного депутата України в опозицію. Насамперед, потрібно говорити про право народного депутата України заявити про перехід в опозицію до чинної влади. Такий депутат на момент виголошення такої заяви може бути членом коаліції депутатських фракцій, а може й не бути.

Важливим у цьому контексті є вихід не з коаліції депутатських фракцій, а з самої депутатської фракції, адже в такому разі депутатська фракція може ініціювати дострокове припинення повноважень народного депутата України. Однак таку підставу можна реалізувати тільки стосовно народних депутатів, обраних за пропорційною виборчою системою, на депутатів-мажоритарників вона не діє. Таку неоднорідність у застосуванні підстав для дострокового припинення повноважень народних депутатів України покликаний подолати новий Виборчий кодекс України [5], який запровадив єдину виборчу систему для всіх народних депутатів України.

На думку відомого вітчизняного вченого-конституціоналіста В. Ковальчука, наступне питання, яка безпосередньо пов'язане з правами парламентської меншості, – статус депутата від опозиції та можливість позбавлення його депутатського мандату. Відповідно до рекомендацій Венеційської Комісії, усі депутати повинні мати однакові індивідуальні права незалежно від того, чи є вони представниками провладної більшості, опозиції, чи зберігають незалежний статус (право голосу, право депутатського подання та звернення, право виступати в парламентських дебатах, право участі в роботі комітетів та комісій, право отримувати інформацію та документи представлені в парламенті і т. д.). Окремі права можуть мати обмеження, які пов'язані зі статусом депутата як учасника певної групи (наприклад, у випадку обрання депутата на керівні посади парламенту). Тому принцип рівності депутатів зазвичай доповнюється принципом пропорційного представництва та участі партійних груп у парламентських органах [6, с. 5].

Доцільно вказати на те, що 24 листопада 2021 р. спікер ВРУ Р. Стефанчук підписав розпорядження про створення робочої групи щодо змін роботи Регламенту Верховної Ради України. Ці зміни стосувались інституту парламентської опозиції. Політики анонсували, що законодавчі реформи повинні стосуватись питань щодо розподілу посад у комітетах (головування опозиції в регламентному, бюджетному та з питань свободи слова), а також щодо права опозиції включати законопроекти до порядку денного. Передбачалась можливість унормування процедури щодо проведення дня уряду, коли виключно опозиція формує порядок денний та ставить запитання. Як бачимо, жодних законодавчих змін не було внесено. На жаль, на це повпливала війна в Україні.

За місяць до повномасштабного вторгнення Росії в Україну соціологічною службою Центру Разумкова 28–31 січня 2022 р. методом САТІ (телефонного опитування) було проведено дослідження, яке стосувалось опозиційної діяльності. Було опитано 1206 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення за основними соціально-демографічними показниками. “Якби найближчим часом відбувалися президентські вибори, найбільше голосів у першому турі отримали б В. Зеленський (17,4 % усіх опитаних або 26,0 % тих, хто має намір взяти участь у виборах і визначився з вибором) та П. Порошенко (16,2 % та 24,2 %, відповідно). Порівняно з жовтнем 2021 р., статистично значимо зросли рейтинги П. Порошенка (від 12,7 % до 16,2 % усіх опитаних) та Ю. Тимошенко (від 5,0 % до 6,9 %), а також знизився рейтинг В. Гройсмана (від 4,1 % до 2,1 %). Якби найближчим часом відбувалися вибори до Верховної Ради України, найбільшу підтримку виборців отримала би партія “Європейська солідарність” (за неї готові віддати свій голос 17,5 % усіх опитаних або 25,2 % тих, хто має намір взяти участь у виборах і визначився з вибором). Найчастіше респонденти вважають, що головною і реальною опозицією до нинішньої влади є партія “Європейська Солідарність” (такої думки дотримуються 33,1 % опитаних). 19,0 % опитаних головною і реальною опозицією до нинішньої влади вважають партію “Опозиційна платформа – За життя”, 11,3 % – ВО “Батьківщина”. В ході війни України проти ворога політична ситуація кардинально змінилась. Під-

тримка Президента України станом на травень 2022 р. зростає втричі. Спільні дії опозиції та влади свідчать про консенсус у досягненні політичного балансу та стабільності щодо спільної перемоги над Росією. І це сильний крок вперед, а не декілька назад”.

Як результат проведеного дослідження, в контексті закріплення конституційно-правового статусу опозиції необхідно звернути увагу на таке. Важливим чинником щодо закріплення статусу парламентської опозиції є декілька шляхів: 1) прийняття окремого закону “Про опозицію в Україні”; 2) внесення змін до Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”; 3) внесення законодавчих змін до Конституції України; 3) права опозиції на скликання позачергової сесії для можливості опозиції акцентувати увагу суспільства на нагальності вирішення певних проблем загальнодержавного значення; 4) на законодавчому рівні розглядати питання про відповідальність Кабінету Міністрів України; 5) створення опозиційного уряду; 6) надати опозиції право для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес з правом утворювати тимчасові слідчі комісії. Вважаємо, щоб кожна депутатська фракція (депутатська група) у Верховній Раді України мала право на пропорційне представництво у складі слідчої комісії. Тобто представники опозиційних депутатських об’єднань зможуть брати безпосередню участь у процесі парламентського розслідування; 7) можливість подати законопроект про внесення змін до Конституції України; 8) закріпити норму щодо “години уряду” або “день уряду”, де представники опозиційних сил можуть задавати важливі суспільні питання уряду.

На переконання і на вшанування пам’яті першого Президента України Л. М. Кравчука, хотілось би процитувати його слова “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”.

Отже, належним чином інституціолізована опозиція з чітким правовим статусом і належними конституційними й законодавчими гарантіями діяльності сприятиме впровадженню нових якісних відносин у взаємодії з органами державної влади. Така конструктивна взаємодія влади й опозиції повинна стати запорукою й критерієм визнання України як демократичної правової держави з незворотнім курсом на європейську та євроатлантичну інтеграцію. Однією з умов формування конструктивної опозиції є існування консолідованої (партисипативної) політичної еліти, яка повинна відображати інтереси народу.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ferrero G. *The Principles of Power*. New-York : Putnam, 1942. 333 p.
2. Сарторі Дж. Вертикальна демократія. *Демократія* : антологія / упор. О. Проценко. Київ : Смолоскип, 2005. С. 488, 489.
3. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України № 1861-VI від 10.02.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14/15, 16/17. Ст. 133 (зі змінами).
4. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України № 1861-VI від 10.02.2010 р. (у редакції № 2157-VI від 08.05.2010 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14/15, 16/17 Ст. 133 (втратив чинність).
5. Виборчий кодекс України : Закон № 396-IX від 19.12.2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 7–9. Ст. 48 (зі змінами).
6. Ковальчук В. Б. Роль опозиції в демократичному парламенті: пошук балансу між легітимною владою та тиранією більшості. *Вісник Національного університету “Львівська політехніка”*. Серія: Юридичні науки. 2022. № 2. С. 67.
7. Електоральні орієнтації громадян України (січень 2022 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy-sichen-2022> (дата звернення: 25.04.2022).

#### REFERENCES

1. Ferrero, G. (1942). **Pryntsypy vlady**. [The Principles of Power]. New-York : Putnam. 333 p. [in English].
2. Sartori, G. (2005). **Vertykalna demokratsiia. Demokratsiia : antolohiia** / upor. O. Protsenko. Kyiv : Smoloskyp. P. 488, 489 [in English].

3. **Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy : Zakon Ukrainy** [On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine: Law of Ukraine] No. 1861-VI vid 10.02.2010 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2010. No. 14/15, 16/17. St. 133 (zi zminamy).

4. **Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy : Zakon Ukrainy** [On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine: Law of Ukraine] No. 1861-VI vid 10.02.2010 (u redaktsii No. 2157-VI vid 08.05.2010 r.). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2010. No. 14/15, 16/17. St. 133 (vtratyv chynnist).

5. **Vyborchyi kodeks Ukrainy : Zakon** [Electoral Code of Ukraine: Code, Law]. No. 396-IX vid 19.12.2019 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2020. No. 7–9. St. 48 (zi zminamy).

6. Kovalchuk, V. B. (2022). **Rol opozytzii v demokratychnomu parlamenti: poshuk balansu mizh lehitymnoiu vladoiu ta tyraniieiu bilshosti**. [The role of the opposition in a democratic parliament: finding a balance between legitimate power and the tyranny of the majority]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu "Lvivska politehnika". Seriya: Yurydychni nauky*. No. 2. P. 67 [in Ukrainian].

7. **Elektoralni orientatsii hromadian Ukrainy (sichen 2022 r.)**. [Electoral orientations of the citizens of Ukraine (January 2022)]. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy-sichen-2022r> (accessed: 25.04. 2022).

*Дата надходження: 16.06.2022 р.*

**Майя Пивовар**

Lviv Polytechnic National University,  
PhD, assistant lecturer of Department of theory law  
and constitutionalism  
Educational and Scientific Institute of Law, Psychology  
and Innovative education  
law.maya233@gmail.com  
ORCID : 0000-0001-5495-5361

#### OPPOSITION AS AN INTEGRAL FACTOR OF DEMOCRATIC TRANSFORMATIONS IN THE PROCESS OF LAWMAKING IN UKRAINE

One of the leading features, basic characteristics of modern developed democracies is the existence of the actual existence and legal support of the opposition as the main counterweight to the possible usurpation of state power. At the same time, the experience of the opposition in the recent history of the Ukrainian state shows an interesting trend – a distorted understanding of the essence of this political and legal institution, given its complete denial in Soviet theory and practice of state building. The alignment of political forces in the Verkhovna Rada of Ukraine once again demonstrates how unprotected the opposition's activities in the parliament are both in parliament and abroad. The rights and guarantees of the opposition, which exists outside the parliament, lie in the regulation of legislation on local self-government, citizens' appeals, political parties, the media, and so on. The relationship between the government and the opposition in the recent period of development of the Ukrainian state was difficult, contradictory and sometimes radical. At the same time, representatives of various political forces, whether in power or in opposition, managed to resolve complex conflicts and find solutions to political and institutional crises through political and legal mechanisms in the absence of legal regulation of opposition activities. Discussions and talks are not enough – the legislator's actions are needed to establish the constitutional and legal status of the parliamentary opposition. Therefore, the interaction of state power and opposition in a developed constitutional state should be based on democratic principles, which should be the basis for effective and constructive cooperation between government and opposition institutions. In general, the lack of clear and comprehensive regulations may not be a problem if the country has a long tradition of resolving political and legal conflicts. However, there are no such traditions in Ukraine.

**Key words:** parliamentary opposition, constitutional and legal status, democratic transformations, law-making, political balance.