

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.1

Віталій Ковальчук

Національний університет “Львівська політехніка”,
завідувач кафедри теорії права та конституціоналізму
Навчально-наукового підрозділу Інституту права,
психології та інноваційної освіти
kovalchuk1903@gmail.com
ORCID: 0000-0002-7523-2098

РОЛЬ ОПОЗИЦІЇ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ ПАРЛАМЕНТІ: ПОШУК БАЛАНСУ МІЖ ЛЕГІТИМНОЮ ВЛАДОЮ ТА ТИРАНІЄЮ БІЛЬШОСТІ

<http://doi.org/10.23939/law2022.34.179>

© Ковальчук В., 2022

Здійснено комплексний політико-правовий аналіз ролі опозиції в демократичному парламенті, зокрема прав та гарантій парламентської меншості як фактору запобігання тиранії більшості в умовах трансформації політичних режимів країн Центрально-Східної Європи, а також вироблення практичних рекомендацій щодо удосконалення цього парламентського інституту в Україні.

Зазначено, що в умовах конституційної демократії опозиція, яка представляє інтереси меншості в парламенті однаковою мірою з урядом – представником волі більшості, є частиною легітимно обраної влади. Кожна з них виконує властиві їй функції, зокрема: ті, що представляють більшість, втілюють стратегію суспільного розвитку, а ті, що меншість, – здійснюють контроль за дотриманням прав і свобод. Залежно від того, як змінюється легітимність та ефективність кожної із сторін, змінюються і їх владні повноваження. Тому ті, що представляли більшість, можуть стати опозицією, а ті, що меншість, – державною владою.

Легітимність демократичного парламенту залежить від того, наскільки широко представлені у ньому інтереси народу – як його більшості, так і меншості. Відповідно, опозиція є відображенням суспільного плюралізму. Така неоднорідність повинна бути врахована в політичній практиці держави, зокрема у способі функціонування парламенту, а також формах його впливу на роботу уряду. З цією метою важливо створити систему, яка б дала змогу парламентській опозиції виконувати її державні функції – контроль, забезпечення прозорості публічного життя і створення програмної альтернативи.

У цьому контексті опозицію слід розглядати як незалежного суб'єкта парламентського права, який разом із урядовою коаліцією активно впливає на парламентський процес. Це передбачає переведення парламентської опозиції з рівня фактичного існування на рівень формального інституту, врегульованого законодавчо. Регулювання

прав парламентської опозиції в умовах демократичного транзиту є позитивним явищем і може здійснюватися як на рівні конституційних принципів, так і норм регламенту.

Депутатський імунітет та індемнітет як парламентські привілеї є важливою складовою статусу опозиційного депутата як члена парламенту, вони забезпечують належне виконання його функцій як представника народу. В трансформаційний період їх збереження є виправданим. Зняття депутатського імунітету в Україні не є ефективним способом запобігання політичній корупції і має ознаки популістських (деструктивних) дій з боку влади, спрямованих проти парламентської опозиції.

Одним із головних методів урахування інтересів опозиції під час парламентських дебатів має бути встановлення спеціально відведеного часу протягом кожного сесійного тижня для розгляду законопроектів, ініціаторами яких є представники меншості. Водночас черговість розгляду має бути зворотною від чисельності відповідних фракцій та груп. Головуючим під час такого засідання має бути представник меншості. Слід передбачити, аби список тих, хто виступає, автоматично упорядковувався в черговості опозиція – коаліція.

З метою запобігання популістських (деструктивних) дій з боку опозиційних фракцій під час законодавчого процесу необхідно запровадити розумну кількість обмежень щодо пропозицій та поправок до законопроектів, які б, з одного боку, не порушували права меншості, а з іншого – не допускали зловживання правом депутата в процесі законотворення.

Важливим інструментом забезпечення прав опозиції є розподіл посад у структурах парламенту. Це передбачає окремі квоти для опозиції. Видається доцільним впровадження посади Лідера опозиції, який є одночасно одним із заступників Голови парламенту. Беззастережно повинні виконуватися регламентні приписи стосовно неможливості отримання однією фракцією більше ніж однієї посади в керівництві одного комітету. Також має бути витримана норма про те, що голова і перший заступник комітету не можуть обидва бути обраними від коаліції.

З метою забезпечення контрольної функції парламенту опозиція повинна володіти правом заслуховувати звіт уряду і за необхідності висловлювати вотум недовіри як уряду у повному складі, так і окремому міністру. Уряд зобов'язаний представити свій річний звіт про діяльність, в якому також повинні бути розглянуті і пріоритети його діяльності на близьку перспективу. Важливо, щоб ініціативу про відставку уряду могла внести до порядку денного кваліфікована меншість депутатів. Для України процедуру парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади може бути удосконалено за умови впровадження інституту інтерпеляції.

Ключові слова: права опозиції, демократичний парламент, тиранія більшості, легітимна влада, конструктивна опозиція, коаліція.

Постановка проблеми. Одним із показників рівня розвитку демократії є дотримання принципів плюралізму та свободи, які гарантують рівні права та можливості як для чинної влади, так і опозиції. В умовах конституційної демократії опозиція, яка представляє інтереси меншості в парламенті однаковою мірою з урядом – представником волі більшості, є частиною легітимно обраної влади. Кожна з них виконує властиві їй функції, зокрема: ті, що представляють більшість, втілюють стратегію суспільного розвитку, а ті, що меншість, – здійснюють контроль за дотриманням прав і свобод.

Водночас слід звернути увагу на те, що залежно від того, як змінюється легітимність та ефективність кожної із сторін, змінюються і їх владні повноваження. Тому ті, що представляли більшість, можуть стати опозицією, а ті, що меншість, – державною владою. Це передбачає дотримання певних правил ефективної взаємодії між цими двома елементами владного механізму, суть яких

можна сформулювати таким чином: терпимість до тих, хто набув широкі владні повноваження, і обережність до тих, хто їх втратив. Така взаємодія зумовлена, насамперед, прагматичними міркуваннями, до яких належить, щонайменше, потенційна змінюваність влади.

Аналіз конституційних процесів останніх двадцяти років у країнах Центрально-Східної Європи та республіках колишнього СРСР свідчить про негативну тенденцію витіснення опозиції з політичного поля після виборів. В Угорщині, Польщі, Чехії, а також Україні інтенсивність цього процесу є різною. Як правило, це відбувається після перемоги однієї з партій на виборах (“Права і Справедливості” у Польщі, “Фідес” в Угорщині, “Слуги народу” в Україні). Партія переможець самостійно або в коаліції зі своїми сателітами намагається витіснити з політичного процесу опозицію. Як наслідок, закони приймаються без належного розгляду за прискореною процедурою. Опозиція втрачає будь-який вплив у питанні призначення на ключові посади як всередині парламенту, так і до незалежних інститутів – Вищої ради правосуддя, Рахункової палати, Комітету з питань телебачення та радіомовлення. Небезпека таких процесів очевидна, вона призводить до монополізації влади і втрати інститутів політичного контролю за діями більшості.

Ще одна особливість транзитних демократій – поява неконструктивної (популістської) опозиції, яка блокує будь-яку співпрацю з провладною більшістю. Популістські партії переносять свою незгоду практично у всі сфери політичного життя – навіть на ті, де така співпраця з більшістю в принципі можлива. Наслідком такої неконструктивної політики є тривалий бойкот роботи парламенту з безглуздою обструкцією законодавчих ініціатив та важливих призначень. Результатом такої деструктивної поведінки є неефективність, хаос і нездатність приймати важливі для суспільства та держави рішення.

Як у першому, так і в другому випадку це створює реальні загрози “молодим” демократіям, тому вироблення дієвого механізму запобігання цим негативним проявам є одним із основних завдань не лише уряду, але й опозиції цих країн.

Аналіз дослідження проблеми. У статті використано наукові дослідження щодо ролі опозиції в демократичному суспільстві Л. Блонделя, Р. Даля, Г. Дікова, А. Кайзера, С. Левіцкі, З. Мачельського, Б. Стоуна, Л. Хелмса, а також праці вчених, які досліджували питання взаємодії парламентської опозиції та владної більшості в умовах демократичного транзиту в країнах Центрально-Східної Європи та Україні – Д. Аскарі, Б. Банашека, Ю. Я. Барабаша, В. В. Бусленка, І. Н. Борзова, Я. Вінта, О. В. Кукуруз, О. В. Совгирі. Окремо приділено увагу науковим розвідкам, присвяченим проблемі інституціоналізації парламентської опозиції в країнах транзиту, С. Васільєва, Н. Примуш, Я. Залесного, Я. Шимарика.

Метою статті є комплексний аналіз прав та гарантій опозиції в демократичному парламенті як дієвого механізму запобігання тиранії більшості в умовах трансформації політичних режимів країн Центрально-Східної Європи, а також вироблення практичних рекомендацій щодо удосконалення цього парламентського інституту в Україні.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні відсутній єдиний стандарт та правила побудови демократичного суспільства, в якому б ефективно взаємодіяла парламентська більшість та опозиція, який би був відображений у міжнародних актах. Чи не єдиним міжнародним документом, який належить до актів “м’якого права”, є рекомендації Венеційської комісії Ради Європи щодо цього питання, які містяться в Доповіді “Про роль опозиції в демократичному парламенті”, схваленій Венеційською комісією на своєму 84-му пленарному засіданні 15–16 жовтня 2010 р., та “Про відносини між парламентською більшістю і позицією в демократії”, схваленій Венеційською комісією на 119-му пленарному засіданні 21–22 червня 2019 р. Зокрема, остання оповідь насамперед стосується взаємодії провладної більшості та опозиції в парламентах країн демократичного транзиту, в яких принцип плюралізму та свободи є ще досить крихким.

У зазначеній вище доповіді сформульовано основні принципи ефективної взаємодії влади та опозиції в демократичному парламенті, які, незважаючи на їх абстрактність, відображені в більш конкретних процедурах та правилах, встановлених кожною окремою країною. Перелік цих принципів не є вичерпним, він може змінюватись та доповнюватись, залежно від політичного режиму, конституційної культури та історичних традицій. Деякі з них виражені через конкретні права та гарантії опозиції, в той час як реалізація окремих виявилася доволі проблематичною. На це вказує досвід функціонування парламентів країн Центрально-Східної Європи та України.

Зосередимо нашу увагу на тих факторах, які впливають на ефективне функціонування парламентської меншості і реалізацію її права на опозиційну діяльність.

Важливий аспект функціонування опозиції пов'язаний із питанням: чи є необхідність інституціоналізувати права опозиції і на якому рівні їх варто закріпити: конституції, закону, регламенту законодавчого органу чи іншого нормативного акту? Це питання має особливу актуальність для “молодих” демократій, у яких ще не сформована правова традиція регулювання відносин між провладною більшістю та меншістю. Йдеться, передусім, про переведення парламентської опозиції з рівня фактичного існування на рівень формального інституту, врегульованого законодавчо [1, с. 455].

Необхідність такої інституціоналізації в останні роки стає все більш очевидною. Зумовлено це, передусім, зміною сприйняття опозиції як незалежного суб'єкта парламентського права, який поряд із урядовою коаліцією та парламентськими фракціями є активним учасником парламентського процесу. Так само, як свого часу процес юридизації охопив політичні партії, визначивши за ними статус суб'єкта конституційного права, який є важливим елементом політичної системи, він включив у радіус свого впливу й опозицію – невід'ємну складову публічної влади. Таким чином, відносини між владою та опозицією перейшли від реальних відносин, які існували до недавнього часу, на правовідносини, що, безумовно, було пов'язано з більш загальною тенденцією до правового нормування всіх елементів, що складають політичну систему.

Не менш важливим питанням є те, на рівні якого правового акту будуть закріплення права опозиції. Найвищим ступенем інституціоналізації є Конституція. Однак така форма юридизації має свої переваги та недоліки. З одного боку, Конституція дає найкращий захист меншості від більшості, а з іншого – це може стати джерелом проблем, наприклад, якщо Основний закон встановлює надто високий поріг кваліфікованої більшості для прийняття важливих рішень [2, с. 25]. Крім цього, слід зауважити, що згадка про опозицію чи меншість в Конституції є рідкісним явищем. Лише в останні роки можна спостерігати практику доповнення Конституції положеннями, які повинні гарантувати парламентській опозиції особливий захист.

Прикладом може слугувати поправка до Конституції Франції, внесена в 2008 р., яка додала положення, згідно з яким: “Регламентом кожної палати визначаються права парламентських груп, утворених у відповідній палаті. Регламентом визначаються особливі права опозиційних груп у палаті, а також груп, які становлять меншість” (ст. 51-1) [3]. Подібна норма міститься в Конституції Португалії: “За меншістю визнається право на демократичну опозицію згідно Конституції та закону” (ч. 2, ст. 114) [4]. Крім цього, в Конституції Португалії чітко зазначено, що “політичні партії представлені в Асамблеї Республіки, які не входять в склад Уряду, користуються, зокрема, правом на отримання регулярної інформації безпосередньо від Уряду щодо вирішення основних питань, які представляють суспільний інтерес...” (ч. 3, ст. 112). Про опозицію згадується і в Конституції Мальти [5], в якій чітко закріплений інститут “Лідера Опозиції” (Leader of the Opposition).

У конституціях країн Центрально-Східної Європи та України закріплений лише принцип плюралізму та свободи, а також окремі права депутатів чи їх невеликих груп щодо ініціативи прийняття важливих рішень: внесення на розгляд парламенту законопроектів (ч. 2, ст. 41 Конституції Чеської Республіки) [6], а також поправок до них (ч. 2, ст. 119 Конституції Польської Республіки) [7], подання Прем'єр-міністру чи міністрам інтерпеляції (ч. 2, ст. 61 Конституції Литовської Республіки) [8], створення тимчасових слідчих комісій (ч. 3, ст. 89 Конституції України) [9].

Наскільки винятковим явищем є конституційне регулювання прав парламентської опозиції, настільки винятковим є і законодавча форма регулювання статусу парламентської меншості. Серед європейських демократій винятком з правила є лише Португалія, в якій права та гарантії діяльності опозиції врегульовані спеціальним законом. Вважається, що законодавче регулювання прав парламентської опозиції негативно впливає на автономний статус як парламентської меншості, так і законодавчого органу загалом, оскільки такий закон підпадає під конституційний контроль і на нього може бути накладене вето. Тому в жодній з досліджуваних нами країн він так і не був прийнятий. Причини не прийняття такого закону можуть бути винятково політичними, як, наприклад, у випадку з Україною.

Оптимальною формою інституціалізації парламентської меншості, як засвідчує досвід європейських демократій, є регламент. Це особливий нормативний акт, який, як правило, приймається за іншою процедурою, ніж звичайний закон, і не підпадає під конституційний контроль та вето президента. Венеційська комісія вказує на те, що регламент повинен бути стабільним і не може змінюватися регулярно на шкоду парламентської меншості. Зміна правил регламенту повинна здійснюватися за підтримки кваліфікованої більшості та згоди меншості парламенту. Регламент не може змінюватися систематично на вимогу більшості в процесі вирішення інших питань, не пов'язаних зі змістом регламенту, з порушенням принципу правової визначеності. Така практика є характерним явищем в умовах демократичного транзиту, зокрема тоді, коли президент, уряд та парламентська більшість представляють інтереси однієї політичної сили.

Наступне питання, яке 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.

З метою збереження незалежного статусу депутата та забезпечення йому належних гарантій діяльності в демократичних парламентах був запроваджений інститут депутатських імунітетів, який має особливе значення для реалізації прав парламентської опозиції. Доцільно зазначити, що депутатські імунітети як такі були предметом окремого дослідження Венеційської комісії [10]. Зокрема, згадувана комісія наголосила, що парламентський імунітет є частиною європейської конституційної традиції, згідно з якою вибрані представники потребують певних гарантій для того, щоб ефективно здійснювати свій демократичний мандат; вказала на відмінність між “невідповідальністю”, яка означає імунітет від переслідування за голосування, думки та вислови, пов'язані з реалізацією депутатської посади, або, іншими словами, ширшою свободою слова (індемнітету), ніж ординарні громадяни, та “недоторканістю”, або імунітетом у прямому сенсі, що є спеціальним юридичним захистом для парламентарів, яких звинувачують у порушенні закону. Зазвичай це стосується арешту, затримання або судового переслідування без згоди парламенту. Також Венеційська Комісія зазначає, що історично ідея парламентського імунітету пов'язана з принципом розподілу влади і що головним аргументом проти парламентського імунітету є принцип рівності перед законом, який тлумачиться також як елемент верховенства права, а тому він є легітимним тоді, коли може бути виправданим із урахуванням принципів пропорційності й необхідності в демократичному суспільстві.

Депутатський індемнітет отримав своє закріплення як в конституціях, так і в законах усіх державах Центрально-Східної Європи та України. В Конституції Литви зазначено, що член Сейму за голосування чи виступ у Сеймі не може переслідуватися (ч. 3, ст. 62). Аналогічним або

подібним за змістом є положення Конституції України (ст. 80) та Конституції Чехії (ч. 1, ст. 27). У Конституції Польщі закріплене лише загальне положення про “невідповідальність” депутата за здійснення свого мандата (ч. 1, ст. 105), яке детальніше прописане в Законі “Про виконання мандату депутата і сенатора” (ч. 2, ст. 6) [11]. Обмеження індемнітету може стосуватися лише виняткових ситуацій, пов’язаних із найбільш тяжкими висловлюваннями (наклепи чи образи), а також поведінки депутата, що не відповідає його статусу.

Складнішим є питання щодо депутатської недоторканості. У Конституції та законодавстві Литви, Польщі, Чехії передбачено, що депутат парламенту не може бути притягнутим до кримінальної відповідальності, його недоторканість стосується можливості проведення щодо нього розслідування, включно з попереднім розслідуванням, проведення обшуків й виїмкою в житлі та офісних приміщеннях. Винятком з принципу недоторканості в цих державах є *flagrant delicto* (“затримання на гарячому”), яке передбачено на рівні Основного закону Польщі (ч. 5, ст. 105) та Чехії (ч. 5, ст. 27), а також Статуту Сейму Литви (ч. 3, ст. 22). Важливим аспектом цього питання є те, що депутатська недоторканість є тимчасовою і правосуддя лише певною мірою відкладається, а не заперечується. Так, відповідно до Конституції Польщі: “Кримінальне провадження, здійснюване щодо особи до дня її обрання депутатом, на вимогу Сейму повинно бути зупинене до закінчення періоду дії мандата. В цьому випадку на такий самий час переривається перебіг у строків давності кримінальному провадженні” (ч. 3, ст. 105). Зняття імунітету в країнах демократичного транзиту зазвичай є компетенцією парламенту, який, відповідно до подання компетентного органу (як правило, Генерального прокурора), створює комісію для розслідування справи, на основі якого приймає остаточне рішення (ст. 23 Статуту Сему Литви) [12].

Дещо інший спосіб вирішення питання депутатського імунітету, зокрема представників опозиції, був запропонований в Україні. Впродовж тривалого часу депутати Верховної Ради України володіли депутатською недоторканістю. Однак, з огляду на неоднозначне ставлення до цього питання в суспільстві, воно набуло політичного значення. Ще під час проведення Всеукраїнського референдуму 2000 р. одним із питань було таке: “Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканості народних депутатів України і вилученням у зв’язку з цим частини третьої статті 80 Конституції України: “Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані”?”. Кількість голосів, поданих “за”, становила 89 %, а отже, скасування депутатського імунітету отримало широку народну підтримку. Проте це питання референдуму 2000 р., як і низка інших, так і не було тоді реалізоване на практиці.

Водночас 3 вересня 2019 р. Верховна Рада України прийняла Закон “Про внесення змін до Конституції України” і з 1 січня 2020 р. ст. 80 Конституції України передбачає лише, що народні депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Відтак на сьогодні Конституцією передбачено лише депутатський індемнітет.

Окрім того, слід звернути увагу, що особливості початку досудового розслідування щодо народного депутата України, повідомлення про підозру, затримання, обрання щодо нього запобіжного заходу, проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій визначаються Кримінальним процесуальним кодексом України (ч. 2 ст. 27 Закону України “Про статус народного депутата України”) [13]. Поряд із внесенням змін до Конституції України, Кримінальний процесуальний Кодекс України був доповнений ст. 482-2 [14].

Отже, попри скасування депутатської недоторканості на рівні Конституції України, можемо стверджувати, що частково вона все ще залишається. Оскільки клопотання про затримання, обрання запобіжного заходу та інші розглядаються лише за участі народного депутата, це ускладнює проведення розслідування щодо народних депутатів. Водночас однозначно позитивним моментом є те, що на рівні Кримінально-процесуального кодексу було вперше реалізовано концепцію *flagrant delicto*.

Ще одне важливе питання стосується *права опозиції під час парламентських дебатів*. Передусім опозиція повинна мати достатньо часу для критики законопроектів, які пропонує парламентська більшість. Якщо надати повноваження щодо регулювання часу на виступи на розсуд керівного органу парламенту чи особисто спікеру, то є ймовірність того, що опозиція не отримає достатньо можливостей впливати на законодавчий процес. Венеційська комісія вважає, що в законодавстві, зокрема в парламентському регламенті, повинно бути прописано основні правила, що запобігають поспіху у прийнятті законів, таких як інтервали між читаннями та обговорення в комітетах.

Це, насамперед, стосується процедури внесення змін до конституції, яка має бути “повільною та поступовою”, що б дати можливість опозиції чинити опір конституційним змінам, запропонованим більшістю. Процедура внесення змін до Конституції Литви, Польщі, Чехії та України є “жорсткою” як за кількістю послідовних етапів її проведення, так і за чисельністю суб’єктів права, що дає змогу парламентській опозиції контролювати її перебіг. Крім цього, парламентська меншість може ініціювати внесення таких змін, як це передбачено Конституцією Литви (ч. 1, ст. 147), Конституцією Польщі (ст. 235) та Конституцією України (ст. 154).

Що стосується прийняття звичайних законів, то опозиція повинна мати достатньо часу для обговорення законопроектів та внесення своїх пропозицій щодо їх удосконалення. Венеційська комісія рекомендує запровадити чіткіші правила розподілу часу на проведення дебатів між парламентською більшістю та опозицією. Однак у регламентах Польщі, Литви, Чехії вони не передбачені, депутати від меншості беруть участь у парламентських дебатах на загальних підставах як звичайні члени парламенту. Частково це питання регулюється в Статуті Литовського парламенту, в якому передбачено, що голова Сейму може змінити порядок черговості виступів з метою більш пропорційного представництва в дебатах фракцій, комітетів, аргументації “за” та “проти” (ч. 2, ст. 105), а також у разі, якщо проти рішення припинити дебати буде заперечувати опозиційна фракція і її підтримає третина присутніх на засіданні членів Сейму, вони будуть продовжуватися (ч. 7, ст. 108).

Також важливо забезпечити опозиційним фракціям можливість формувати порядок денний, пропонувати законопроекти та поправки до них, внесені більшістю. Лише в Сеймі Литви за опозицією закріплене право визначати кожного третього четверга порядок роботи вечірнього засідання (ч. 5, ст. 97) [12]. Встановлення фіксованого часу для розгляду питань, запропонованих меншістю, є однією з основних вимог опозиційних фракцій у країнах транзиту, де таке право не набуло формального закріплення. Що стосується права законодавчої ініціативи та внесення змін до законопроектів, то воно дозволяє опозиції стати реальним учасником законодавчого процесу. Хоча це право і передбачено в законодавстві країн Центрально-Східної Європи, а також України, воно все ж потребує додаткових гарантій його реалізації.

Важливим інструментом забезпечення прав опозиції є *розподіл посад у структурах парламенту*. Якщо надати можливість більшості вирішувати питання призначення керівників структурних підрозділів, опозиція ризикує повністю втратити здатність впливати на роботу законодавчого органу і виконувати притаманні їй функції. Тому Венеційська комісія пропонує в своїй доповіді пропорційний розподіл керівних посад та місць в основних комітетах. Окрім того, є зміст резервувати за опозиційними фракціями керівні посади в структурах парламенту. Якщо для сталих демократій це питання вирішується на рівні конституційної традиції, то для країн транзиту його краще сформулювати в окремих правових положеннях.

Пропорційне представництво буде марним, якщо всі важливі процесуальні рішення, що стосуються функціонування парламенту (визначення порядку денного, встановлення відповідальності окремих депутатів тощо) приймаються спікером або простою більшістю голосів у парламенті. Тому представникам опозиції надзвичайно важливо володіти достатніми повноваженнями у тих комітетах, які встановлюють правила внутрішньої процедури або вирішують спори, наприклад, Комітет із регламенту, депутатського імунітету та етики. Тут принцип пропорційного представництва може бути доповнений додатковими механізмами, такими як голосування кваліфікованою більшістю або надання опозиції блокувальних повноважень щодо найважливіших процедурних рішень.

Як засвідчує досвід європейських демократій, опозиція широко представлена в тих комітетах, які здійснюють парламентський контроль за діяльністю виконавчої влади та незалежних агентств. Традиційно лідери опозиційних фракцій очолюють комітети з питань бюджету та правоохоронної діяльності. Так, у Франції опозиція завжди обирає голову Комітету з бюджету, в Німеччині меншості належить посада голови Комітету з питань контролю за спецслужбами. Ці комітети наділені досить широкими повноваженнями, які не обмежуються лише заслуховуванням щорічних звітів цих органів, а мають можливість розслідувати конкретні справи щодо конкретних посадових осіб.

Парламентський контроль за виконавчою владою є однією з основних функцій опозиції, яку вона реалізує через право заслуховувати звіт уряду та у разі необхідності висловлювати йому вотум недовіри. Уряд, міністри, інші посадові особи виконавчої влади зобов'язані регулярно звітувати перед парламентом і давати відповіді на запитання депутатів. У процесі звітування опозиція повинна мати пріоритетне право задавати питання першою і поставити уряду більше запитань, ніж члени більшості. Відповідна норма міститься в Статуті Сейму Литви. Відповідно до нього, щорічно (до 31 березня) Уряд зобов'язаний представити свій річний звіт про діяльність, в якому також повинні бути розглянуті і пріоритети діяльності Уряду на близьку перспективу. Після звіту Уряду проводяться спеціальні дебати, по завершенню яких Сейм може прийняти резолюцію. У дебатах першими виступають лідер опозиції та представники опозиційних фракцій (ст. 207). Після звіту членів Уряду їм задають питання в такій послідовності: спочатку два питання може задати лідер опозиції Сейму, після чого питання можуть задавати підряд представники всіх фракцій, починаючи з опозиційних фракцій і з урахуванням розміру фракції (ст. 208).

У більшості країн Центрально-Східної Європи парламентська опозиція володіє дієвим механізмом контролю за виконавчою владою – правом на інтерпеляцію. Обговорення інтерпеляції відбувається у форматі загальноурядового звіту або звіту окремого міністра, результатом обговорення якого в парламенті може бути резолюція недовіри як уряду у повному складі, так і окремим міністрам. Інститут інтерпеляції в Литві, Чехії та Польщі має свої особливості. Так, у Сеймі Литви інтерпеляція може бути подана Прем'єр-міністру чи міністру під час сесії групою чисельністю не менше як одна п'ята членів Сейму. Після обговорення відповідей Сейм більшою половиною голосів всіх членів Сейму може висловити недовіру Прем'єр-міністру (це передбачає відставку всіх членів Уряду) чи міністру (ст. 61 Конституції). У процесі обговорення інтерпеляції першими виступають лідер опозиції та представники опозиційних фракцій. Депутат Сейму Польщі володіє правом подати інтерпеляцію з основоположних питань, що стосуються внутрішньої та зовнішньої політики держави (ч. 1, ст. 192 Статуту). Пропозиція про прийняття відповідної постанови може бути внесена не менше 69 депутатами (ч. 1, ст. 159 Конституції). Кожен депутат Палати представників Чехії може внести інтерпеляцію Уряду чи окремому міністру з питань, які належать до їх компетенції. Відповідно, члени Уряду повинні відповісти на інтерпеляцію впродовж тридцяти днів з моменту її внесення (ст. 53 Конституції). Депутат подає запит усно на засіданні Палати або письмово через Голову Палати.

Законодавством України така форма парламентського контролю, як інтерпеляція, не передбачена. Найближчою до інтерпеляції формою контролю діючого Регламенту є процедура депутатського запиту (Глава 37). Зокрема, ст. 226 Регламенту передбачає, що представник органу чи посадова особа, до якої було направлено депутатський запит, можуть бути викликані до Верховної Ради України для надання відповідей, сформульованих у запиті. Однак депутатський запит має суттєві відмінності від класичної процедури інтерпеляції, яку застосовують у європейських демократіях. По-перше, на засіданні парламенту на запит може давати відповідь не лише прем'єр-міністр чи міністри, а будь-яка посадова особа, до якої направлений запит (в окремих випадках це може бути уповноважена на це особа). По-друге, запит передбачає обмежену кількість часу (до 30 хв), що є недостатнім для об'єктивного та всебічного обговорення проблеми. По-третє, за результатами обговорення запиту приймається постанова, але її зміст є довільним, вона не має чітких юридичних наслідків. Натомість за результатами інтерпеляції член уряду може отримати імунітет

на певний період часу або бути звільнений із займаної посади. По-черверте, процедура звернення не передбачає жодних пріоритетів для опозиційних фракцій, а навпаки прерогативи під час її проведення належить Голові Верховної Ради та парламентській більшості.

Висновки. Легітимність демократичного парламенту залежить від того, наскільки широко представлені у ньому інтереси народу – як його більшості, так і меншості. Відповідно, опозиція є відображенням суспільного плюралізму, факту, який підтверджує його соціополітичну неоднорідність. Така неоднорідність повинна бути врахована в політичній практиці держави, зокрема у способі функціонування парламенту, а також формах його впливу на роботу уряду. З цією метою важливо створити систему, яка б дала змогу парламентській опозиції виконувати її державні функції – контроль, забезпечення прозорості публічного життя і створення програмної альтернативи.

У цьому контексті опозицію слід розглядати як незалежного суб'єкта парламентського права, який разом із урядовою коаліцією активно впливає на парламентський процес. Це передбачає переведення парламентської опозиції з рівня фактичного існування на рівень формального інституту, врегульованого законодавчо. На нашу думку, регулювання прав парламентської опозиції в умовах демократичного транзиту є позитивним явищем і може здійснюватися як на рівні конституційних принципів, так і норм регламенту. З огляду на це, оптимальним видається той підхід, який передбачатиме внесення необхідних змін до Регламенту Верховної Ради України в частині одночасного унормування питань організації та діяльності коаліції та опозиції. Натомість окреме законодавче регулювання статусу коаліції та опозиції виглядає надмірним та нераціональним.

Однак процес ефективної опозиційної діяльності в парламенті залежить не лише від інституціалізації прав опозиції, але й від правової традиції та культури, яка сформувалася у відносинах між більшістю та меншістю та інклюзивних політичних інститутів, які гарантують транспарентність формування як парламенту загалом, так і його опозиційних фракцій та груп. Однією з умов формування конструктивної опозиції в країнах демократичної трансформації є наявність консолідованої політичної еліти, об'єднаної навколо ідеї національного та конституційного патріотизму. Отож, конструктивна опозиція – це результат системних змін як на рівні політико-правової практики, так і правосвідомості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Szymanek J. O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach regulaminu Sejmu RP. *Gdańskie Studia Prawnicze*. 2018. Vol. XL. P. 455.
2. Диков Л. Роль оппозиции в демократическом парламенте – поиск баланса между эффективным государственным управлением и тиранией большинства. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. № 1. 27 p.
3. Конституція Французької Республіки від 28.09.1958 р. URL: http://185.65.244.102/img/books/files/1525439702fr_const_new_a5%20_web.pdf (дата звернення: 25.04.2022).
4. Constituição de Portugal від 02.04.1976 р. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ztAGya2u0hkJ:www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf+&cd=2&hl=uk&ct=clnk&gl=ua> (дата звернення: 25.04.2022).
5. Конституція Мальтійської Республіки від 21.09.1964 р. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/malta.pdf> (дата звернення: 20.04.2022).
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm> (дата звернення: 20.04.2022).
7. Конституція Литовської Республіки від 25.10.1992 р. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm (дата звернення: 15.04.2022).
8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.04.2022).

9. Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities CDL-AD(2014)011. URL : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e) (дата звернення: 10.04.2022).

10. O Wykonywaniu Mandatu Posła i Senatora. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/mandat.htm> (дата звернення: 11.04.2022).

11. Lietuvos Respublikos Seimo statutas. URL: <https://www.etar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.123B53F30F70> Lietuvos Respublikos Seimo statutas – <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.123B53F30F70> (дата звернення: 15.04.2022).

12. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 11.04.2022).

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність із Законом України “Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України” : Закон України від 18.12.2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-20#n13> (дата звернення: 09.04.2022).

REFERENCES

1. Szymanek J. (2018). **Pro neobkhidnist instytutstionalizatsii parlamentskoi opozytsii v rehlementi Seimu Respubliki Polshcha**. [On the need to institutionalize the parliamentary opposition in the regulations of the Sejm of the Republic of Poland]. Vol. XL. 473 p. [in Polish].

2. Dykov L. (2020). **Rol opozytsii u demokratychnomu parlamenti – poshuk balansu mizh efektyvnyim derzhavnym upravlinniam ta tyraniiieu bilshosti** [The role of the opposition in a democratic parliament – the search for a balance between effective public administration and the tyranny of the majority]. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. No. 1. 27 p. [in Russian].

3. **Konstytutsiia Frantsuzkoi Respubliki**. (1958). [Constitution of the French Republic]. URL: http://185.65.244.102/img/books/files/1525439702fr_const_new_a5%20_web.pdf (access date: 25.04.2022).

4. **Konstytutsiia Portuhalskoi Respubliki**. (1976). [Constitution of the Portuguese Republic]. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ztAGya2u0hkJ:www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf+&cd=2&hl=uk&ct=clnk&gl=ua> (access date: 25.04.2022).

5. **Konstytutsiia Maltiiskoi Respubliki**. (1964). [Constitution of the Republic of Malta]. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/malta.pdf> (access date: 20.04.2022).

6. **Konstytutsiia Rechi Pospolytoi Polshchi**. (1997). [Constitution of the Republic of Poland]. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm> (access date: 20.04.2022).

7. **Konstytutsiia Lytovskoi Respubliki**. (1992). [Constitution of the Republic of Lithuania]. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm (access date: 15.04.2022).

8. **Konstytutsiia Ukrainy**. (1996) : Закон Украйны vid 28.06.1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, No. 30, st. 141 [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96%D0%B2%D1%80#Text> (access date: 15.04.2022) [in Ukrainian].

9. **Zvit pro sferu dii ta zniattia deputatskoi nedotorkannosti**. (2014). [Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities CDL-AD011]. URL : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e) (access date: 10.04.2022) [in English].

10. **Pro vykonannia mandata deputata i senatora**. (1996). [On the performance of the mandate of deputy and senator]. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/mandat.htm>. (access date: 11.04.2022) [in Polish].

11. **Statut Respubliki Lytvy**. (1994). [Statute of the Republic of Lithuania]. URL: <https://www.etar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.123B53F30F70> Lietuvos Respublikos Seimo statutas – <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.123B53F30F70> (access date: 15.04.2022).

12. **Pro status narodnoho deputata Ukrainy. Zakon Ukrainy vid 17.11.1992 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy**. [About the status of the People’s Deputy of Ukraine. Law of Ukraine]. (access date: 11.04.2022).

13. **Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy z metoiu pryvedennia u vidpovidnist iz Zakonom Ukrainy “Pro vnesennia zmin do statti 80 Konstytutsii Ukrainy shchodo nedotorkannosti narodnykh deputativ Ukrainy” [About modification of some legislative acts of Ukraine for the purpose of bringing in accordance with the Law of Ukraine “About modification of article 80 of the Constitution of Ukraine concerning inviolability of People’s Deputies of Ukraine”]** (access date: 09.04.2022).

Дата надходження: 17.03.2022 р.

Vitaliy Kovalchuk

Lviv Polytechnic National University,
Head of the Department of Theory of Law and Constitutionalism
Educational and scientific department of the Institute of Law,
psychology and innovative education
kovalchuk1903@gmail.com
ORCID: 0000-0002-7523-2098

**THE ROLE OF THE OPPOSITION IN A DEMOCRATIC PARLIAMENT:
FINDING A BALANCE BETWEEN THE LEGITIMATE POWER
AND THE TYRANNY OF THE MAJORITY**

The article provides a comprehensive political and legal analysis of the role of the opposition in a democratic parliament, including the rights and guarantees of the parliamentary minority as a preventing factor of the tyranny of the majority in the transformation of political regimes in Central and Eastern Europe.

It is noted that in a constitutional democracy, the opposition, which represents the interests of the minority in the parliament on an equal footing with the government, which represents the will of the majority, is a part of a legitimately elected government. Each of them performs its inherent functions, in particular: those representing the majority implement the strategy of social development, and those representing the minority – exercise control over the observance of rights and freedoms. Depending on how the legitimacy and effectiveness of each party changes, their powers change. Therefore, those representing the majority can become the opposition, and those representing the minority – the state government.

The legitimacy of a democratic parliament depends on how widely it represents the interests of the people – both majority and minority. Accordingly, the opposition is a reflection of social pluralism. Such heterogeneity must be taken into account in the political practice of the state, including the way the parliament functions, as well as the forms of its influence on the work of the government. To this end, it is important to create a system that would allow the parliamentary opposition to perform its state functions – control, ensuring transparency of public life and creating a program alternative.

In this context, the opposition should be seen as an independent subject of parliamentary law, which, together with the governing coalition, actively influences the parliamentary process. This involves shifting the parliamentary opposition from the level of actual existence to the level of a formal institution regulated by law. The regulation of the rights of the parliamentary opposition in the conditions of democratic transit is a positive phenomenon and can be carried out both at the level of constitutional principles and norms of the regulations.

Parliamentary immunity and indemnity as parliamentary privileges are an important component of the status of an opposition deputy as a member of parliament, they ensure the proper performance of his functions as a representative of the people. In the transformation period, their preservation is justified. The lifting of parliamentary immunity in Ukraine is not an effective way to prevent political corruption and shows signs of populist (destructive) actions by the authorities against the parliamentary opposition.

One of the main methods of taking into account the interests of the opposition during parliamentary debates should be setting a specific time during each session week to consider bills initiated by minority representatives. In this case, the order of consideration should be inverse to the number of relevant factions and groups. The representative of the minority should chair this meeting. The list of speakers should be automatically sorted by the opposition-coalition order.

In order to prevent populist (destructive) actions by opposition factions during the legislative process, it is necessary to introduce a reasonable number of restrictions on proposals and amendments

to bills that on the one hand would not violate minority rights and on the other hand would prevent abuse of MPs' rights.

An important tool for ensuring the rights of the opposition is the distribution of seats in parliamentary structures. This provides for separate quotas for the opposition. It seems expedient to introduce the position of Opposition Leader, who is also one of the Deputy Speakers of Parliament. Unconditional regulations on the impossibility for one faction to obtain more than one position in the leadership of one committee must be strictly observed. The rule that the chairman and the first deputy chairman of a committee cannot both be elected by the coalition must also be upheld.

In order to ensure the control function of the parliament, the opposition should have the right to hear the report of the government and, if necessary, to express a motion of no confidence in both the government as a whole and the individual minister. The government is obliged to submit its annual activity report, which should also consider the priorities for its activities in the near future. It is important that the initiative for the resignation of the government can be put on the agenda by a qualified minority of deputies. For Ukraine, the procedure of parliamentary control over the activities of the executive branch can be improved provided that the institution of interpellation is introduced.

Key words: rights of the opposition, democratic parliament, tyranny of the majority, legitimate government, constructive opposition, coalition.