

УДК 342.34:328.123

В. П. Колісник, доктор юридичних наук,
професор Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого

Визнання права на опозиційну діяльність як атрибут сучасної демократичної держави

Демократичною є така держава, в якій органи публічної влади формуються (обираються, призначаються, створюються) та функціонують на демократичних засадах і з дотриманням демократичних процедур і в якій громадянам на практиці гарантовані демократичні за змістом права і свободи, а інституції громадянського суспільства здійснюють постійний контроль державної влади за допомогою демократичних засобів, одним із яких є опозиційна діяльність.

Переважаюча більшість ознак сучасної демократичної держави передбачені в Конституції України. А однією з головних ознак демократичної держави, її атрибутом і одночасно критерієм демократизації трансформаційного суспільства є офіційне визнання та гарантування реальної можливості здійснення опозиційної діяльності. Демократичною може бути визнана лише та держава, що визнає права опозиції та створює відповідні умови для її функціонування. Ще у XIX ст. щодо небезпеки «всевладдя більшості» переконливі аргументи наводив Алексіс де Токвіль, застерігаючи при цьому, що більшість не повинна доводити

меншість до розпачу, яка може штовхнути останню «до застосування грубої сили»¹.

В українському парламенті опозиція сформувалася й почала свою діяльність відразу ж після набуття повноважень народними депутатами, обраними на перших виборах, проведених на альтернативній основі у березні 1990 р. Тоді прокомуністичній «групі 239» у Верховній Раді УРСР протистояла «Народна рада», яка позиціонувала себе як національно-демократична політична сила, що обстоювала альтернативні підходи до визначення стратегії та головних напрямів подальшого демократичного поступу України. У всіх наступних скликаннях Верховної Ради України парламентська опозиція існувала, проте її вплив на якість роботи українського парламенту був незначним.

Науковці та експерти неодноразово зверталися до дослідження особливостей здійснення опозиційної діяльності та її правового врегулювання². У 2005 р. О. В. Совгіря захистила кандидатську дисертацію «Правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз)», а у 2010 р. І. М. Берназюк — кандидатську дисертацію «Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в

¹ Токвіль А. Про демократію в Америці / Алексіс де Токвіль. — К. : Всесвіт, 1999. — С. 215.

² Колесников М. П. Политическая свобода и оппозиционная деятельность / М. П. Колесников // Політична культура суспільства: джерела, впливи, стереотипи. — Х. : НЮАУ, НДІДБМС, 2008. — С. 174–177; Розенфельд Ю. М. Опозиція в демократичному суспільстві / Ю. М. Розенфельд, Н. П. Осипова // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика. — К. : Навч.-метод. каб. вищ. освіти М-ва освіти України, 1996. — С. 178–181; Постригань Г. Ф. Опозиція та опозиційність в теоретичних співставленнях / Г. Ф. Постригань // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика : матеріали наук.-практ. конференції / відп. ред. І. М. Варзар. — К., 1996. — С. 172–177; Федорченко В. М. Соціал-демократія Німеччини при владі та в опозиції: деякі політологічні уроки / В. М. Федорченко // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика : матеріали наук.-практ. конференції / І. Ф. Курас та ін. — К., 1996. — С. 118–120; Опозиція в Україні: загальна характеристика. Аналітична доповідь // Національна безпека і оборона. — 2000. — № 7. — С. 3–43.

Україні»¹. У 2006 р. О. В. Совгіря видала навчальний посібник «Правовий статус парламентської опозиції», в якому авторка підкреслює, що «парламентська опозиція фактично функціонує, використовуючи у своїй діяльності норми Конституції України, що визначають загальні засади функціонування демократичного суспільства, норми, що визначають правовий статус парламентської меншості, парламентських фракцій»². У цілому високо оцінюючи вказану роботу та вагомий внесок авторки у розробку теоретичних і правових проблем опозиційної діяльності, разом із тим важко погодитися з твердженням, що начебто на час підготовки вказаної наукової роботи «прямо конституційна правосуб'єктність парламентської опозиції не закріплена в нормах конституційного права України»³. Точніше було б вказати, що на той час конституційно-правове врегулювання статусу парламентської опозиції було недостатнім.

Висновок про можливість здійснення опозиційної діяльності впливає зі змісту та системного аналізу передусім статей 15, 34, 36, 80, 89, 150 Конституції України. Зокрема, свобода політичної діяльності в умовах політичної та ідеологічної багатоманітності означає можливість вільного існування в державі різних ідей, поглядів, уявлень щодо шляхів подальшого розвитку суспільства і держави, їх можливого реформування та подальшої трансформації, а також вільний вибір форм поширення, пропагування та втілення в життя таких ідей і політичних поглядів. Тобто це передусім розмаїття політичних ідей, в основу якого покладено свободу інтелектуальної діяльності та духовного життя. Серед зазначених форм можуть бути і створення політичних партій (котрі відповідно до ч. 2 ст. 36 Конституції України «сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах»), і обстоювання альтернативних

¹ Берназюк І. В. Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І. В. Берназюк. – К., 2010. – 19 с.

² Совгіря О. В. Правовий статус парламентської опозиції : [навч. посіб.] / О. В. Совгіря. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – С. 42.

³ Там само.

програм (шляхів, варіантів) подальшого розвитку суспільства і держави, і відповідно створення опозиційних фракцій та депутатських груп у складі представницьких органів публічної влади, і заснування опозиційних видань та інших засобів масової інформації тощо.

Відповідно до ч. 2 ст. 80 Конституції України «народні депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування та висловлювання у парламенті та його органах»¹, що, безумовно, слід розуміти як право депутата не лише мати власне бачення з будь-якого питання, яке обговорюється та вирішується в парламенті, але й обстоювати його, а відтак і як можливість організувати та здійснювати опозиційну діяльність чи долучатися до неї.

Не менш важливою гарантією здійснення опозиційної діяльності є положення ч. 4 ст. 89 Конституції України про те, що «Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України»². Саме шляхом створення тимчасових слідчих комісій та обговорення результатів їх діяльності на пленарних засіданнях парламенту опозиція має можливість привернути увагу громадськості до порушень законодавства та зловживань з боку окремих посадовців, вимагати об'єктивної оцінки їх діяльності та навіть притягнення їх до відповідальності.

До конституційних гарантій опозиційної діяльності належать і положення ст. 150 Конституції України щодо права сорока п'яти народних депутатів ініціювати у Конституційному Суді розгляд питання про конституційність законів, інших правових актів парламенту, актів глави держави, уряду та правових актів Верховної Ради АРК. За допомогою такого конституційного подання опозиція може змусити парламентську більшість врахувати позицію меншості з певного питання.

¹ Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Там само.

Право на опозиційну діяльність прямо передбачене Законом України від 5 квітня 2001 р. «Про політичні партії», згідно з ч. 2 ст. 12 якого «політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності, у тому числі: можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом; вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку»¹.

У зв'язку із цим досить дивними та непослідовними виглядають твердження деяких народних депутатів про те, що після визнання неконституційним Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. у Верховній Раді вже буцімто не може існувати опозиція і коаліція депутатських фракцій. Зокрема, народний депутат М. В. Чечетов на пленарному засіданні Верховної Ради України 8 жовтня 2010 р. саме в такому контексті наголошував, що «Конституція не передбачає формування коаліції у парламенті»². Того ж дня Верховна Рада України внесла зміни до Закону «Про Регламент Верховної Ради України», якими вилучила низку положень про опозицію та опозиційну діяльність. Так, до внесення цих змін у ч. 1 ст. 25 Регламенту вказувалося, що «порядок денний пленарних засідань Верховної Ради на кожний день пленарного тижня готується Апаратом Верховної Ради ... з урахуванням письмових пропозицій парламентської опозиції»³. Після парламентського корегування із зазначеної норми Регламенту згадка про опозицію та врахування її пропозицій зникла⁴.

¹ Про політичні партії: Закон України від 5 квіт. 2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

² Стенограма Шістнадцятого засідання Верхов. Ради України від 8 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/zakon/new/STENOGR/08101007_16.htm.

³ Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 14-15. – Ст. 133.

⁴ Голос України. – 2010. – 16 жовт. – № 194.

Більше того, Верховна Рада України вилучила з тексту Регламенту Главу 13, яка повністю була присвячена опозиційній діяльності і називалася «Парламентська опозиція»¹. Вказана глава об'єднувала п'ять статей і передбачала досить значний перелік прав парламентської опозиції, включаючи й гарантоване право на виступ свого представника на пленарному засіданні парламенту, представництво при розподілі керівних посад у парламенті та його органах, утворення опозиційного уряду тощо. Вилучення з тексту Регламенту Верховної Ради положень про опозицію видається поспішним та непродуманим і віддзеркалює спрощений, формально-технічний підхід більшості парламентарів (за внесення вказаних змін до Регламенту проголосувало 253 народних депутати) до таких складних політико-правових явищ, як парламентська опозиція та опозиційна діяльність. І це при тому, що саме у 2010 р., менше ніж за місяць до ухвалення парламентом вказаних змін, І. М. Берназюк захистила кандидатську дисертацію «Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в Україні», в якій переконливо довела, що «законодавче регулювання опозиційної діяльності в Україні, яке здійснюється на рівні Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” та частково деяких інших законів, є недостатнім та потребує удосконалення»². Проте парламентарі замість удосконалення правового регулювання опозиційної діяльності взагалі вилучили з Регламенту навіть існуючі положення про опозицію, виявивши при цьому політичне невігластво та політичну недалекоглядність, оскільки у демократичній державі опозиція, по-перше, є засобом запобігання гострим політичним конфліктам, по-друге, формою цивілізованого розв'язання суперечностей між інтересами різних соціальних груп, по-третє, складовою механізму стримувань і противаг у взаємовідносинах органів державної влади й, по-четверте, з плином часу зазвичай міняється місцями з тими політичними

¹ Голос України. – 2010. – 16 жовт. – № 194.

² Берназюк І. В. Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І. В. Берназюк. – К., 2010. – С. 14.

силами, що здійснюють владу (адже за демократичного політичного режиму ще жодній політичній партії не вдавалося увічнити своє перебування при владі).

Разом з тим слід визнати, що й сама сучасна українська опозиція все ще залишається розпорошеною, досить часто дріб'язковою та непослідовною, а її діяльність — інколи досить далекою від цивілізованих форм, що обумовлено недостатньою розвиненістю традицій парламентаризму та культури парламентської діяльності, створенням штучних перешкод на шляху її становлення, недостатнім усвідомленням свого функціонального призначення та пошуком власного місця у політичній системі, що надмірно затягнувся. Як зазначає М. П. Колесніков, «в умовах дефазованого стану суспільства і нерозвиненості громадянських засад у суспільстві, існуюча так звана опозиційна діяльність має імітаційний і, в більшості форм вияву, неполітичний характер»¹. І саме тому дефіцит законодавчого врегулювання опозиційної діяльності відчувається досить гостро та може потягти за собою незабаром поглиблення кризи й українського парламентаризму, і всієї політичної системи України.

Відновлення чинності Конституції України 1996 р. в її початковій редакції зовсім не означає обмеження чи згортання можливостей для опозиційної діяльності. Досвідом функціонування парламенту та досягнутим рівнем розвитку українського парламентаризму не варто нехтувати, а організаційно-правовий механізм взаємовідносин між парламентською більшістю та парламентською меншістю не можна просто механічно відкинути.

Інша справа, що вже є не обов'язковим входження депутата саме до тієї фракції, що утворюється політичною силою, за виборчим списком якої його обрано. Але це лише свідчить про те, що окремі елементи імперативності депутатського мандата втратили чинність і він знову визнається вільним. Так сталося ще й тому, що практика українського парламентаризму

¹ Колесніков М. П. Политическая свобода и оппозиционная деятельность / Колесніков М. П. // Політична культура суспільства: джерела, впливи, стереотипи. — Х. : НЮАУ, НДІДБМС, 2008. — С. 176.

періоду політичної реформи засвідчила, що юридичними засобами змусити народних депутатів перебувати у складі певної фракції та коаліційної більшості неможливо. Питання ж забезпечення стабільності парламентської більшості (коаліції) переходить із юридичної площини в суто політичну та обумовлене рівнем політико-правової культури, підбору партійних кадрів та якістю формування виборчих списків. А от парламентська більшість та опозиція зазвичай існують у парламентах демократичних держав незалежно від того, передбачені вони в конституційному акті держави чи ні, врегульовані їх права законодавчо чи ні. Окрім формальної структури у будь-якому парламенті зазвичай існує ще й політична (парламентська більшість та парламентська опозиція). Позбавлення ж парламентської опозиції визнаних за нею прав та навіть самого права на існування в українському парламенті не може бути виправдане скасуванням політичної реформи і не впливає з Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року, а стало наслідком надто спрощеного, спотвореного і викривленого уявлення частини народних обранців про закономірності й головні тенденції розвитку парламентаризму на сучасному етапі українського державотворення. Штучне обмеження можливостей опозиції та її функцій вочевидь веде до певного згортання доволі слабких здобутків парламентської демократії та кволих паростків української демократії в цілому. Головними функціями опозиції в демократичному суспільстві є контрольна, інформаційна, захисна та акумулятивна¹, й саме за такими напрямками опозиція має здійснювати свою діяльність і за парламентсько-президентської, і за президентсько-парламентської форми правління. До того ж антиопозиційна риторика деяких посадовців та демонстративне згортання правових основ опозиційної діяльності істотно підвищують ризик втрати Україною іміджу демократичної держави, що на тривалий час може стати нездоланною перешкодою на шляху її подальшої європейської інтеграції.

¹ Берназюк І. В. Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І. В. Берназюк. — К., 2010. — С. 14.