

ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ
ПРЕДСТАВНИЦТВО ФОНДУ КОНРАДА АДЕНАУЕРА В УКРАЇНІ

**СТАТУС ОПОЗИЦІЇ В УКРАЇНІ:
ЗМІСТ ТА МЕЖІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Матеріали до круглого столу

КИЇВ
26 вересня 2006 р.

ЗМІСТ

Вступ.....	3
1. Поняття опозиції та проблеми його розуміння в Україні.....	4
2. Права опозиції та механізми їх реалізації.....	7
3. Спосіб правового регулювання діяльності опозиції.....	12
4. Пропозиції щодо удосконалення законопроектів про парламентську опозицію (№№ 1011, 1011-1).....	14
Висновки і рекомендації.....	16

Вступ

Вперше про необхідність законодавчого закріплення гарантій діяльності фракцій та окремих народних депутатів в Україні почали говорити наприкінці 1999 – на початку 2000 рр., коли за результатами президентських виборів у парламенті була створена пропрезидентська парламентська більшість, яка усунула від керівництва парламентом представників фракцій лівого політичного спрямування. У 2000 році за результатами Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою у Верховній Раді були зареєстровані законопроекти про внесення змін до Конституції України, які, серед іншого, вперше передбачали закріплення в Основному Законі поняття парламентської більшості. У зв'язку з цим на розгляд законодавчого органу було внесено низку законопроектів, спрямованих на врегулювання статусу парламентської меншості (опозиції), і які мали запобігти перетворенню Верховної Ради України на інструмент реалізації інтересів більшості у разі внесення змін до Конституції. Проте, у 2001 році всі законопроекти про внесення змін до Конституції за результатами Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою були відхилені парламентом, і питання доцільності врегулювання статусу опозиції відійшло на другий план. Періодично до нього повертались лише у 2002 – 2004 рр., коли президентом, а згодом – і народними депутатами України – членами нової парламентсько-урядової коаліції до парламенту були подані законопроекти про внесення змін до Конституції, в яких знову передбачалось закріпити поняття парламентської більшості, визначити правові наслідки її неутворення, права та механізми їх реалізації. Чергові законодавчі ініціативи, спрямовані на забезпечення прав меншості в умовах конституційної реформи, в основному повторювали зміст положень аналогічних законопроектів, які реєструвались у парламенті протягом 2000 – 2001 рр. І знову, у зв'язку з невизначеністю долі „конституційної реформи” жоден з них не розглядався.

Востаннє проблема визначення статусу опозиції була піднята після набуття чинності Законом „Про внесення змін до Конституції України” 8.12.2004 та чергових парламентських виборів, за результатами яких в парламенті було утворено коаліцію депутатських фракцій, яка розподілила керівні посади в органах парламенту, сформувала персональний склад Кабінету Міністрів та взяла на себе політичну відповідальність за результати здійснення урядової політики. На розгляді парламенту перебуває два законопроекти, спрямовані на вирішення цієї проблеми – проект Закону „Про опозиційну політичну діяльність”, внесений народними депутатами Р.Богатирьовою, М.Комаром, Т.Чорноволом, В.Бевзенком (реєстр. № 1011 від 25.05.2006 р.) та проект Закону „Про парламентську опозицію”, внесений народним депутатом Ю.Тимошенко (реєстр. № 1011-1 від 4.09.2006).

Обидва проекти відрізняються один від одного як за межами, так і змістом правового регулювання і потребують ґрунтовного дослідження, метою якого є а) визначення доцільності врегулювання статусу опозиції; б) ознак опозиції; в) прав опозиції та гарантій їхньої реалізації; г) меж регулювання діяльності опозиції; д) способу регулювання діяльності опозиції.

У нижчеподаних матеріалах саме цим питанням і приділена головна увага.

1. Поняття опозиції та проблеми його розуміння в Україні

1.1. Визначення сутності опозиції

Складність з'ясування сутності опозиції пов'язана з відсутністю практики тлумачення змісту цього поняття у нормативно-правових актах. У наукових джерелах з відповідної проблематики опозицію часто описують як організовану групу індивідів, об'єднання на основі спільності, протистояння суб'єктів політики, протиставлення різних політик тощо.¹ Такі визначення дають підстави говорити про неї як про певну сукупність відносин або як про інституційно оформлений суб'єкт політичного життя. Вибір підходу вивчення залежить від специфіки розуміння політичної системи в цілому. **Соціологічний (широкий) підхід** базується на врахуванні ролі недержавних політичних акторів (наприклад, соціальних груп, груп тиску, суспільних страт тощо) у функціонуванні політичної системи та визначає опозицію як протестну поведінку будь-якого з цих суб'єктів. **Інституціональний (вузький) підхід** зводить розуміння опозиції до конкретних політико-правових форм її існування – політичних партій та парламентських фракцій. Основним призначенням партій є здобуття політичної влади з метою вироблення державної політики або впливу на неї. Оскільки суверенним носієм влади є держава, яка реалізує свої повноваження через систему органів, прагнення долучитися до діяльності цих органів, серед яких особливе місце посідає парламент, є визначальним для політичних партій. Парламентська фракція – один з основних гравців у межах парламенту. Її формування відбувається на основі або з урахуванням партійного підґрунтя. Однак позиція та лінія політичної поведінки партії та фракції не завжди повністю збігаються. Інституціоналізована опозиція може існувати як у законодавчому органі та бути представленою фракціями партій (*парламентська опозиція*), так і перебувати поза парламентом (*політична опозиція*).

Відмінності між політичною та парламентською опозиціями пов'язані з їхнім місцем у політичній системі. На наш погляд, основним серед ряду критеріїв оцінювання (див. Табл.1) є *системність чи несистемність* парламентської опозиції як її визнання з боку державної влади (носія домінуючого політичного ресурсу) та лояльне ставлення до неї. *Інституціоналізація* передбачає визначення статусу та окреслення меж діяльності, що впливає з системності або несистемності опозиції.

Таблиця 1. Порівняння політичної та парламентської форм існування опозиції

	Політична	Парламентська
Ким представлена	Група будь-яких суб'єктів політики	Парламентські фракції або їх об'єднання
Рівень інтенсивності внутрішньої взаємодії	Низький	Високий
Інституціоналізація	Необов'язкова	Обов'язкова (у формі політичних партій, парламентських фракцій або їх об'єднань)
Системність	Може бути системною або несистемною (антисистемною, позасистемною)	Завжди системна
Специфіка спільного інтересу	Не завжди чітко визначений	Завжди чітко визначений та документально закріплений

Таким чином, узагальнено поняття опозиції можна визначити так: *опозиція* – це організована група суб'єктів, що на основі спільного інтересу веде боротьбу різними

¹ Див. Гаврилов Г. Модели политической оппозиции: теоретико-методологический анализ. – Екатеринбург, 2003. – с. 12-13.

доступними засобами за можливість володіння домінуючим політичним ресурсом та, залежно від форми функціонування, може набувати таких ознак як системність та інституціоналізованість.

1.2. Зарубіжні підходи до визначення статусу опозиції

Наведене визначення повною мірою вкладається у розуміння поняття опозиції в країнах із стабільними партійними системами, де політичний склад більшості і меншості є приблизно однаковим як в центрі, так і на місцях, а опозиція після чергових загальнодержавних або місцевих виборах стає „більшістю”, а „більшість” – переходить в опозицію (США, Бельгія, Великобританія, Португалія, Швеція, Франція та низка інших країн). Тому у зарубіжних країнах поняття інституційно оформленої опозиції сприймається на рівні інтуїції, а сама *опозиційна за своєю природою діяльність у переважній більшості країн окремими законами не регулюється*. Це твердження в однаковій мірі поширюється як на діяльність інституційно оформленої опозиції, яка існує в парламенті, органах місцевого самоврядування (фракції політичних партій), так і поза межами відповідних органів (опозиція в суспільстві в цілому, представлена окремими громадянами, організаціями, партіями, рухами, які не поділяють офіційного курсу; така опозиція є інституційно неформальною). На наш погляд, це зумовлено декількома основними чинниками.

По-перше, діяльність інституційно неформальної опозиції (окремих громадян, громадських організацій, політичних партій, які не мають представництва в парламенті і органах місцевого та регіонального самоврядування) регламентується законами про об'єднання громадян, свободу зібрань, свободу вираження політичних поглядів і переконань, про доступ до інформації тощо. Відповідно, немає потреби і в дублюванні відповідних прав та механізмів їхньої реалізації в окремому нормативно-правовому акті.

По-друге, сам термін „опозиція” не є характерним для зарубіжного законодавства – адже провести чітке розмежування між опозицією та всіма іншими суб'єктами державної політики, які повністю або частково не поділяють офіційного курсу глави держави, уряду (залежно від форми державного правління) на практиці неможливо. Тому, за винятком Португалії, Колумбії, Великобританії, Канади та ще декількох країн з англосаксонською правовою системою, у конституційній практиці більш вживаним є поняття політичної меншості, зміст якого поширюється як на політичні сили, які повністю не поділяють офіційний політичний курс, так і тих суб'єктів, які займають більш помірковану позицію щодо нього, наприклад не погоджуються з пріоритетами політики, формами її реалізації і т.п. Саме тому у законодавчих актах, які визначають основні форми роботи парламенту (Регламенті, законах про парламентські комітети, слідчі комісії тощо) визначається, як правило, не статус опозиції, а статус тих фракцій і членів парламенту, які не входять до парламентської більшості, іншими словами – парламентської меншості. При цьому, як свідчить аналіз зарубіжного законодавства, права парламентської меншості або меншості у представницьких органах місцевого самоврядування у правотворчому процесі та контрольній діяльності таких органів, за окремими винятками, *прямо не визначається*. Наприклад, в Німеччині право меншості впливати на законодавчий процес не передбачене ні Основним Законом ФРН, ні Регламентом Бундестагу, воно *опосередковано* впливає з існуючого в ФРН механізму затвердження порядку денного – без згоди всіх парламентських фракцій, незалежно від того, входять вони до більшості чи меншості, порядок денний засідань Бундестагу не затверджується.

По-третє, у демократичних країнах більшість, яка формує та втілює в життя політичний курс, *традиційно* звертає увагу на необхідність дотримання прав меншості, насамперед – через загрозу опинитись в опозиції після наступних парламентських виборів. Іншими

словами, в умовах демократичного політичного режиму воля більшості не стає, за висловом Дж.Ст. Мілля, „тиранією більшості” над меншістю. Зокрема, – дотримуються норми регламентів, які закріплюють принцип пропорційного розподілу керівних посад у парламенті (органах місцевого самоврядування) та посад у складі парламентських комітетів між фракціями (тобто, – у відповідності до кількості депутатів, які входять до складу фракції), передбачають обов’язкове надання урядом інформації на запити і звернення, незалежно від того, хто є ініціатором запиту (звернення) тощо. В таких умовах парламентські фракції поставлені у відносно рівні умови, і потреби у закріпленні за фракціями меншості керівних посад у парламентських комітетах, права на виступ, права на відповідь (репліку), не виникає.

Загалом, дослідження зарубіжного законодавства не дозволяє дійти висновку про:

- а) доцільність закріплення в законодавстві поняття опозиції, парламентської опозиції;*
- б) можливість визначення чіткого переліку ознак, через які опозицію можна було б відмежувати від „не-опозиції”, тобто всіх інших суб’єктів політичної діяльності;*
- в) доцільність визначення всіх форм опозиційної діяльності – як інституційно оформленої (парламентської), так і інституційно неформальної – та їх змістовного наповнення в межах окремого закону;*
- г) доцільність диференціації прав членів парламенту або органів місцевого самоврядування залежно від їх приналежності до більшості або меншості.*

1.3. Поняття опозиції в Україні

Зазначений висновок не став на заваді розвитку дискусій про необхідність врегулювання статусу опозиції в Україні. На наш погляд це зумовлено тим, що на відміну від багатьох демократичних країн, в Україні суб’єкти формування державної політики як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях далеко не завжди враховували інтереси тих, хто не поділяв впроваджуваний ними курс, більше того – використовували владні повноваження з тим, щоб альтернативна точка зору не була донесена до адресата, а до їх виразників – наставляли негативні політичні (усунення з керівних посад), фінансові (обмеження фінансової основи діяльності), правові наслідки (кримінальна відповідальність). Все це створило ґрунт для поширення хибного, на наш погляд, уявлення про те, що прийняття закону про опозиційну діяльність (парламентську опозицію), може стати своєрідною панацеєю від посягань більшості на права меншості.

При цьому і нині питання про те, що ж власне є опозицією, було і залишається без відповіді. В період президентства Л.Д.Кучми опозиційність передбачала: а) чітко артикульоване, публічно висловлене критичне ставлення до політики Президента; б) неучасть у формуванні цієї політики через невходження до складу пропрезидентської парламентської більшості, уряду, центральних або місцевих органів виконавчої влади. До того ж, через ситуативний характер парламентської більшості, підстави віднесення тієї чи іншої політичної сили до опозиційної, ступінь її „опозиційності” були суто декларативними.

Після набуття чинності Законом „Про внесення змін до Конституції України”, який передбачив обов’язкове формування парламентської більшості у Верховній Раді України та зберіг за Президентом ряд важелів впливу на виконавчу вертикаль, постала необхідність закріплення гарантій реалізації прав тих депутатів і фракцій, які не входять до парламентської більшості, зокрема – в процесі розподілу керівних посад в парламенті, органах, які формуються за участі Верховної Ради України, в процесі здійснення парламентського контролю. Складність визначення поняття опозиції в сучасних умовах умовлена тим, що, *по-перше*, Президент залишається носієм вагомих владно-розпорядчих (кадрових, контрольних тощо) повноважень, а відтак визначити спрямування діяльності опозиції (опозиція до Президента, до Кабінету Міністрів тощо) нині набагато складніше, ніж у попередні роки; *по-друге*, парламентська меншість сама по собі не є однорідним утворенням і включає як

політичні сили, які задекларували свій опозиційний статус (фракція БЮТ), так і політичні сили, які формально не входячи до парламентської коаліції, опозиційного статусу не задекларували („Наша Україна”); *по-третє*, – склад парламентської опозиції і склад „опозицій” у місцевих радах не є однаковими. *Таким чином, в умовах слабкості партійної дисципліни, відсутності у районних та обласних рад власних виконавчих органів, наявності у Президента вагомих кадрових та владно-розпорядчих повноважень у сфері виконавчої влади, присутності у складі Кабінету Міністрів України представників фракцій парламентської меншості, призначених „за квотою Президента”, дати відповідь на питання про те, що є опозицією, і хто є безпосереднім адресатом її опозиційної діяльності в центрі і на місцях неможливо. Очевидно, що суто формальний підхід до визначення поняття опозиції, закріплений у законопроектах №№ 1011 та 1011-1, в яких єдиним і достатнім критерієм для набуття опозиційного статусу є оприлюднення відповідної політичної заяви, є навряд чи обґрунтованим. Саме тому у контексті існуючої політичної ситуації та специфіки організації державної влади в центрі та на місцях найбільш правильним видається визначення поняття і статусу меншості, причому – лише парламентської, оскільки в місцевих радах існування стійкої інституціоналізованої більшості, на відміну від парламенту, не є обов’язковим.*

2. Права опозиції та механізми їх реалізації

2.1. Обсяг прав і роль опозиції залежно від типу моделі парламентської опозиції

Обсяг прав, якими наділяється парламентська меншість, у різних країнах не є однаковим і визначається специфікою кожної з моделей, в межах якої функціонує меншість. Найбільш поширена типологія моделей розроблена на основі таких критеріїв як рівень формальної інституціоналізації, який описує ступінь включення опозиційних партій у діяльність парламенту та його органів; рівень законодавчого впливу, який визначає роль меншості у законодавчому процесі, встановлену за формальними та неформальними правилами та звичаями. На підставі названих критеріїв можна виділити чотири основні моделі парламентської опозиції: *вестмінстерську, французьку напівпрезидентську, німецьку та скандинавську* (див. Табл. 2)²

Таблиця 2. Рівень формальної інституціоналізації опозиції та її впливу на законодавчий процес опозиції

Характеристики та принципи діяльності опозиції	Недоліки
Вестмінстерська модель (Австралія, Великобританія, Індія, Ірландія, Канада, Нова Зеландія)	
Основні функції парламентського контролю уряду (крім вотуму недовіри, який ухвалює парламент в цілому): <ul style="list-style-type: none"> • година (день) запитань (подання усних та письмових запитів представникам виконавчої влади); • робота в комітетах; • проведення парламентських дебатів при внесенні поправок до законопроектів. 	Відсутність реального впливу партій, що опинилися поза парламентом, на законодавчий процес. Рішення приймають простою більшістю голосів. Опозиційні партії мають обмежені можливості у встановленні порядку денного, розробці законопроектів та прийнятті законів, призначенні членів парламентських комітетів.
Французька напівпрезидентська модель	
1) Пропорційне представництво всіх парламентських фракцій у складі керівництва парламентом. 2) Забезпечення ефективної діяльності тимчасових слідчих комісій з метою збору та надання Парламенту інформації про певні факти або	Відсутність спеціального інституційного статусу опозиції. Французька модель співвідноситься із напівпрезидентською системою розподілу влади, коли президент вважається основним джерелом

² Див. Бірс Д. Дж. Права та обов’язки опозиційних партій в демократичних країнах. – <http://www.pdp.org.ua/index.php?id=txt&a=1429>

Характеристики та принципи діяльності опозиції	Недоліки
події, та пропорційне представництво всіх парламентських фракцій у їхньому складі. Періодичні. 3) Право надсилати усні та письмові запити уряду та право вступати в дебати із представниками уряду під час засідань, присвячених обговоренню цих запитів. 4) Право звернення до Конституційної Ради 60 депутатам або сенаторам з метою контролю конституційності законів.	опозиції до парламентського уряду. У свою чергу, багато повноважень опозиції, які зазвичай належать опозиційним партіям у парламенті, передаються секретаріату президента. Так, у французькій напівпрезидентській моделі роль парламентської опозиції ефективно виконує президент.
Німецька модель (Німеччина, Австрія та ін.)	
1) Можливість впливати на визначення порядку денного парламенту через Раду старійшин Бундестагу. 2) Право призначати значну частину керівних посад у постійних комітетах Бундестагу. 3) Право накладати вето на законопроекти, ініційовані урядом, а будь-які конституційні поправки мають бути підтримані двома третинами депутатів Бундестагу. 4) Третина депутатів Бундестагу може оскаржити будь-який закон, що на їхню думку суперечить Основному закону, у Конституційному суді.	1) Обмежена прозорість та підзвітність політичних рішень , оскільки часто складно визначити, як саме та якою мірою уряд або опозиція відповідає за конкретний законодавчий акт. 2) Обмежена спроможність уряду дотримуватися узгодженого законодавчого процесу або проводити політичні реформи , оскільки уряд має постійно враховувати думку опозиції.
Скандинавська модель (Данія, Норвегія, Швеція)	
1) Участь у діяльності законодавчих комітетів. 2) Залученість до процедури ухвалення порядку денного.	Непридатність моделі для наслідування в інших політичних та історичних умовах. В силу природи партійних систем за наявності великої кількості малих партій із чітко вираженою електоральною базою, які не бажають формувати коаліційні уряди – партія, представлена в уряді, часто сама є партією меншості, а опозиція (у сукупності) складає більшість у парламенті.

Форма державного правління – критерій, покладений в основу іншої типології моделей парламентської опозиції. Це автоматично зміщує акцент на аналіз характеру впливу парламентської опозиції на уряд. У рамках даної типології виділяють модель парламентської республіки, модель президентської республіки, модель змішаної республіки з чітким розмежуванням статусу більшості та опозиції, модель змішаної республіки з відсутністю нормативного розмежування більшості та опозиції (див. Табл.3).³ Однак ця типологія не є кардинально відмінною від викладеної вище, тому її можна розглядати як додаткову.

Таблиця 3. Особливості взаємодії опозиції та уряду залежно від форми державного правління

Характер взаємодії опозиції та уряду	Особливості взаємодії опозиції та уряду
Парламентська республіка: вестмінстерська модель	
Найбільша партія, яка виступає проти правлячої партії, називається «офіційною» або «лояльною» опозицією. Основна мета офіційної опозиції – пропонувати програмні альтернативи політиці партії влади. Офіційна опозиція створює альтернативний „тіньовий” уряд, до складу якого входять вищі посадові особи опозиційної партії, які дублюють кожного окремого члена урядового кабінету. Тіньовий кабінет критикує дії чинного уряду та його законодавчі ініціативи, а також пропонує поправки до законодавства. Керівник тіньового кабінету, який зазвичай очолює найбільшу опозиційну партію, вважається альтернативним прем'єр-міністром. У такій якості він обіймає офіційну посаду у парламенті та отримує зарплатню із державного бюджету. Якщо його/її партія проходить в новостворений уряд, лідер опозиції та члени тіньового кабінету зазвичай отримують офіційні урядові посади, які вони дублювали. Подання усних та письмових запитів представникам виконавчої влади опозицією.	За умови “злиття” виконавчої та законодавчої влади і домінування Кабінету над Парламентом на парламентську опозицію покладається функція контролю над урядом.
Президентська республіка: американська модель	

³ Див. Гергун А. Проблема інституціоналізації парламентської опозиції: американо-європейський досвід та українські реалії // Опозиція: статус, права та зобов'язання. Європейський досвід та українські реалії (Матеріали науково-практичного семінару) // Вісник Школи політичної аналітики. – 2003. – Спецвипуск № 2(7). – с. 25-29.

Характер взаємодії опозиції та уряду	Особливості взаємодії опозиції та уряду
1) Жорсткий розподіл влад: політична влада має розподілятися, а не контролюватися однією групою (парламент не втручається в справи уряду, і навпаки). 2) Система стримувань і противаг : <ul style="list-style-type: none"> • Президент формує уряд за професійною ознакою, є головою уряду. Формально парламентська більшість не впливає на те, яким чином формується уряд; • всім фракціям парламенту надається однаковий правовий статус незалежно від того, яка партія перемогла на виборах до Конгресу; • слабка партійна дисципліна (часто Президенту, членові тієї ж самої партії, яка перемогла на виборах до Конгресу, не вдається провести потрібні закони через представлену його власною партією більшість). 	1) Американська політична система, що побудована на принципі стримувань і противаг, не потребує жорсткого розмежування на більшість і опозицію; 2) формально парламентська більшість не причетна до формування уряду; 3) здійснення функцій парламентського контролю над урядом здійснюється парламентом загалом.
Змішана республіка: французька напівпрезидентська модель (більшість та опозиція нормативно не розмежовані)	
Право ініціювання та ухвалення вотуму недовіри уряду представниками опозиції (ініціювання – десятою частиною від загальної кількості депутатів; ухвалення – абсолютною більшістю від загальної кількості депутатів).	Відсутність реальної можливості парламентської опозиції впливати на діяльність уряду.
Змішана республіка: класичний приклад (чітко розмежування статусу більшості та опозиції), на прикладі Литви	
1) Надання парламентській опозиції широких повноважень в сфері парламентського контролю над урядом: <ul style="list-style-type: none"> • обрання заступника (-ків) спікера із числа опозиціонерів • призначення представника опозиції головою бюджетного комітету • позачерговий розгляд законопроектів, поданих від опозиції 2) Право парламентської опозиції впливати на законодавчий процес: <ul style="list-style-type: none"> • право отримати посаду голови парламентського Комітету з питань бюджету та фінансів або його заступника; • право складати розпорядок роботи кожного третього четвергового вечірнього засідання; • право лідера опозиції на першочергову доповідь під час розгляду програми Уряду на засіданні Сейму; • лідер опозиції разом з Головою Сейму та його заступником входить до правління Сейму, основним завданням якого є вирішення організаційних питань роботи Сейму; • лідер опозиції має право пропонувати розгляд проектів законів та рішень Сейму в терміновому порядку. 	Процедури утворення та розпуску опозиції чітко визначені. Її правовий статус, можливість впливу на законодавчий процес та діяльність уряду чітко визначені в Регламенті або в інших нормативно-правових актах.

Подем для функціонального аналізу моделей парламентської опозиції є Рекомендації Міжпарламентського союзу (IPU, далі за текстом – вказівки IPU). Документ містить положення, що коментують і способи організації опозиції в межах парламенту, і право впливу на законодавчий процес, і характер взаємодії з урядом. Статус опозиції визначають через її **права** (доступ до демократичних процесів, надання базових прав та привілеїв, консультації з урядом із важливих питань національної безпеки, розподіл посад пропорційно до політичного складу парламенту, рівні права подання законопроектів та поправок, недопущення дискримінації за часом виступів під час парламентських дебатів та усних запитань тощо) та **обов'язки** (пропозиція альтернативної програми діяльності уряду, діяльність з урахуванням державних інтересів, заборона безпідставної критики уряду, утримання від пропаганди насилля як засобу політичного вираження тощо). Важливою гарантією діяльності опозиції як легітимного інституту є вільний та рівний з представниками більшості доступ до засобів масової інформації. IPU рекомендує закріплювати за опозицією право на вільний доступ на рівних із більшістю до державних засобів масової інформації для поширення поглядів, критики урядових дій та пропозиції альтернатив урядовим рішенням. Це знайшло своє відображення у законодавстві ряду країн Європи.

Критеріями оцінки моделей парламентської опозиції є рівень формальної інституціоналізації та законодавчий вплив, на підставі чого говорять про такі характеристики моделей:

– У *вестмінстерській моделі* формалізована інституційна роль опозиції висока, однак на практиці вона мало впливає на вироблення політики;

– У системах із *німецькою та скандинавською моделями* формальна роль опозиції не настільки інституціоналізована, але неформальні правила та звичаї дозволяють меншості впливати на законодавчу діяльність парламенту;

– За *французькою моделлю* роль опозиції дуже слаба, як інституційно, так і у плані законодавчого впливу.

Таким чином, найкращими моделями для ефективного визначення та захисту прав опозиції є німецька та вестмінстерська моделі, а історична специфічність скандинавської та слабкість французької моделі роблять наслідування цих систем проблематичним.

2.2. Права парламентської опозиції та механізми їх реалізації

Варто відзначити, що чинне законодавство України вже сьогодні надає парламентській меншості ряд прав. Зокрема, з принципу пропорційного розподілу посад в органах парламенту, парламентських делегаціях прямо впливає право фракцій меншості на участь у розподілі керівних посад в комітетах Верховної Ради України, тимчасових спеціальних і слідчих комісіях, посад в органах, які формуються за участю парламенту, у кількості, пропорційній до чисельності кожної з таких фракцій. Парламентська меншість вже сьогодні має можливість ініціювати створення тимчасових слідчих комісій парламенту, процедуру притягнення Кабінету Міністрів України до політичної відповідальності, можливість впливати на законодавчий процес на етапі розгляду законів, ухвалених парламентською більшістю і повернути для повторного розгляду парламентом із зауваженнями Президента України. Депутати – представники парламентської меншості мають ті ж права на участь в обговоренні Програми діяльності Кабінету Міністрів України, проектів законів та інших питань, віднесених до компетенції Верховної Ради України, внесення запитів і звернень, що і представники парламентської коаліції. Діяльність парламентської меншості, як і парламентської більшості фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України, розпорядником яких є Апарат Верховної Ради.

Саме тому доцільно вести мову не про кардинальне розширення прав парламентської меншості, зокрема – опозиції, скільки про створення дієвих механізмів реалізації вже існуючих її прав. Зокрема, забезпечення представництва у керівництві Верховної Ради, у складі комітетів, інших органах, які формуються за участю парламенту, фракцій меншості потребує дотримання закріпленого в Регламенті принципу пропорційного розподілу відповідних посад. У свою чергу, реалізація цього принципу є можливою за умови, коли кількість парламентських комітетів наближається до кількості членів найменшої фракції, граничний склад кожного комітету – визначається з урахуванням відповідної пропорції (є кратним пропорції), коли відповідні кадрові питання розглядаються окремо для більшості та меншості (наприклад, однією постановою призначається керівництво комітетів від коаліції, другою – від опозиції у відповідності до кількості представників (квотою) більшості та меншості). Відсутність цих передумов створюватиме проблему неадекватного представництва як більшості, так і меншості у складі органів, які формуються за участю парламенту. Звісно, на законодавчому рівні за представниками меншості може бути визначена певна пріоритетність („рейтинг”) у заміщенні посад в окремих комітетах, однак зводити процес кадрових призначень до арифметичного розподілу (наприклад, 10 посад

голів комітетів та всі посади перших заступників голів комітетів – для фракцій меншості, загальна чисельність якої нараховує 150 депутатів) навряд чи варто. Тим більше, що у практично всіх зарубіжних країнах всі посади в органах парламенту заміщуються за принципом пропорційного розподілу. Таким чином, вирішення проблеми порушення прав меншості в процесі розподілу посад в комітетах та інших органах парламенту лежить не стільки у площині правотворчості, скільки у площині належного правозастосування.

Сумнівною видається і доцільність закріплення за парламентською меншістю фінансування окремим рядком з Державного бюджету (як передбачено проектом Закону № 1011-1), оскільки тим самим частина парламенту – меншість – протиставлятиметься парламенту в цілому. Крім того, парламентська меншість у світлі положень чинного законодавства не може виступати розпорядником бюджетних коштів, оскільки навіть не є юридичною особою.

Нетиповим для зарубіжної практики є і закріплення за парламентською меншістю права ініціювання кадрових призначень в органах внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю (в Україні – Головка КРУ та Рахункова палата), центральних органах виконавчої влади. Навпаки – призначення представників опозиції на посади в урядовій адміністрації свідчать про втрату опозиційного статусу, оскільки тим самим опозиція бере на себе частину політичної відповідальності за впровадження урядової політики у відповідних секторах публічного управління.

Очевидно, що діяльність фракцій парламентської меншості має якимось чином узгоджуватись, більше того – у світлі положень нової редакції Конституції доцільним видається запровадження практики, коли в процесі розгляду окремих питань, наприклад – під час обрання голів парламентських комітетів, тимчасових соціальних і слідчих комісій, формування складу органів парламенту, меншість виступала у відносинах з більшістю як одне ціле. Проте стимулювати утворення „об'єднаної” парламентської опозиції штучним шляхом, через прийняття відповідного закону, видається недоцільним. На наш погляд, засади взаємовідносини між фракціями парламентської меншості мають визначатись самими цими фракціями.

У законопроекті № 1011-1 закріплено ряд положень, які дозволяють опозиції не лише контролювати діяльність органів виконавчої влади, але і прямо втручатись у цю діяльність, зокрема – „ветувати” акти Кабінету Міністрів України, надавати згоду на призначення керівників структурних підрозділів Головного контрольно-ревізійного управління України, ініціювати звільнення з посад службовців, у тому числі – членів Кабінету Міністрів України в адміністративних судах тощо. Крізь призму положень Конституції та практики Конституційного Суду затвердження відповідних положень навряд чи відповідатиме засадам поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову.

На окрему увагу заслуговує і право парламентської меншості утворювати альтернативний (опозиційний, „тіньовий”) Кабінет Міністрів. Доцільність існування такого Кабінету існує лише в умовах двопартійної парламентської системи, коли в результаті прорахунків у формуванні та здійсненні державної політики, партія більшості програє на виборах і її команду (склад Кабінету) змінює команда партії, яка перебувала в опозиції. Тому, якщо існування тіньового Кабінету „Опозиції Її Величності” у Великобританії не викликає подиву, намагання практично всіх політичних сил закріпити в законодавстві про опозиційну діяльність положення, які регламентують діяльність такого „Кабінету”, на наш погляд, є недоречними. У будь-якому разі цей орган не повинен виконувати інших повноважень, крім консультативно-дорадчих та представницьких. Але на сьогоднішній день ці функції здійснюються уповноваженими представниками фракцій та секретаріатами фракцій.

Чи не єдине право меншості, яке дійсно потребує закріплення на законодавчому рівні та визначення механізмів його реалізації – право на висвітлення діяльності парламентської

меншості у ЗМІ, на офіційній веб-сторінці Верховної Ради України. Практика розміщення інформаційно-аналітичних матеріалів меншості на веб-сторінках парламентських комітетів існує, зокрема, в США; практика розподілу ефірного часу на суспільному телебаченні – у Великобританії (канал BBC) та ряді інших країн Європи. Тому у нормативно-правових актах, які регламентують порядок висвітлення діяльності Верховної Ради України, доцільно встановити квоти висвітлення діяльності більшості та опозиції.

Підсумовуючи вищевикладене слід відзначити, що практично в жодній країні світу парламентська меншість не наділена „всеохоплюючими” кадровими та контрольними повноваженнями. Її участь у роботі парламенту зводиться до внесення інтерпеляцій та запитань, участі у роботі комітетів та інших органах парламенту, ініціювання відповідальності уряду (яке зазвичай не має жодних наслідків), оприлюднення інформації про діяльність урядової адміністрації в ЗМІ (за результатами роботи парламентських слідчих комісій або на підставі отриманої безпосередньо від уряду інформації). Далеко не в усіх країнах парламентська меншість може впливати на формування порядку денного парламенту. Чи не єдине право парламентської меншості, механізми реалізації якого доцільно визначити на законодавчому рівні – право на висвітлення власної діяльності в друкованих та аудіовізуальних ЗМІ, на офіційній веб-сторінці Верховної Ради України. Більшість інших прав, які пропонується надати меншості законопроектами №№ 1011 та 1011-1, вже знайшли закріплення в Регламенті Верховної Ради України та інших нормативно-правових актах, тому варто вести мову лише про виконання положень цих нормативних актів, а не прийняття нових. Недостатньо обґрунтованим видається закріплення за парламентською меншістю прав на: а) призначення на посади в окремих центральних органах виконавчої влади, незалежних органах (Рахункова палата, Рада Національного банку, Вища рада юстиції, Конституційний Суд України тощо); б) закріплення за парламентською меншістю права на заміщення посад в комітетах з порушенням принципу пропорційного розподілу відповідних посад між усіма фракціями; в) запровадження фінансування діяльності меншості окремим рядком з Державного бюджету; г) надання меншості права прямо втручатись в діяльність органів виконавчої влади шляхом вето актів Кабінету Міністрів, погодження кадрових призначень у сфері виконавчої влади; д) утворення опозиційного Кабінету Міністрів з широкими повноваженнями, окремим фінансуванням та матеріальним забезпеченням.

3. Способи правового регулювання діяльності опозиції

В контексті вибору найбільш оптимального способу врегулювання діяльності опозиції невирішеними залишаються два основних питання – чи доцільно в Україні приймати окремий закон про опозицію, і діяльність якої саме опозиції – парламентської чи політичної, у тому числі й тієї, яка не має ознак інституційної оформленості – має регулювати цей закон? І чи існує потреба у визначенні статусу саме опозиції, а не парламентської (політичної) меншості?

Аналіз законопроектів, які вносились на розгляд Верховної Ради України нинішнього та попередніх скликань дозволяє дійти висновку про відсутність у політикумі одностайної позиції щодо меж регулювання опозиційної діяльності. Так, на розгляд парламенту III і IV скликання депутатами – членами Фракції КПУ неодноразово вносились законопроекти, спрямовані на закріплення прав опозиції як такої, незалежно від того, чи є вона інституційно оформленою. Аналогічна логіка прослідковується і в законопроекті № 1011 від 25.05.2006 „Про опозиційну політичну діяльність”, внесеному народними депутатами України членами Фракції Партії регіонів. Ініціатори інших законопроектів, зокрема – і законопроекту № 1011-1 від 04.09.2006 р. виходили і виходять з того, що на законодавчому рівні має визначатись

статус саме парламентської опозиції, а не опозиції, яка існує за межами органу законодавчої влади.

На думку авторів, спроби врегулювати діяльність опозиції, яка функціонує поза межами парламенту, нагтовхуються на ряд суттєвих перешкод, які унеможливають відповідне регулювання. По-перше, на відміну від Конституції, яка передбачає обов'язкове формування парламентської коаліції у Верховній Раді України, законодавство про місцеве самоврядування не передбачає обов'язкового створення „більшостей” у регіональних та місцевих радах. Відповідно, на місцевому та регіональному рівні на практиці неможливо провести відмежування між „більшістю” та „меншістю” у відповідних радах, а відтак – визначити права меншості, механізми їх реалізації. Більше того, практика показує, що у місцевих радах більшість формується суто ситуативно, не має (в силу звуженості функцій місцевого самоврядування, централізації державної влади) чіткої політичної програми діяльності та власних органів, які б могли втілити відповідну програму в життя (на рівні областей і районів). По-друге, спроби визначити статус „опозиції” в місцевих радах зіштовхуються з неможливістю встановлення критеріїв опозиційності – адже в радах на базових рівнях адміністративно-територіального поділу політика формується відповідним сільським, селищним, міським головою, головою районної або обласної державної адміністрації, керівниками місцевих органів виконавчої влади, радами вищого рівня (районними, обласними) тощо. Саме цим і пояснюється різний склад „опозицій” на загальнодержавному рівні та інших рівнях адміністративно-територіального поділу. ***Зазначене дозволяє говорити про те, що поняття, основні ознаки, права і обов'язки опозиції в місцевих радах на сьогодні визначити неможливо. Тому діяльність як більшості, так і меншості (опозиції) в представницьких органах місцевого самоврядування варто залишити поза межами правового регулювання.***

Недоцільною видається і законодавча регламентація діяльності позапарламентської опозиційної діяльності, оскільки відповідні відносини на сьогодні врегульовано Конституцією України, Законами „Про політичні партії”, „Про об'єднання громадян”, „Про інформацію” тощо, а обмеження у здійсненні опозиційної діяльності – визначено Кримінальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами, які встановлюють відповідальність за протиправні дії.

Таким чином, найбільш доцільним є регулювання саме парламентської опозиційної діяльності.

У зв'язку з цим актуальності набуває питання про спосіб регулювання цієї діяльності, зокрема – чи повинен статус парламентської меншості (опозиції) визначатись шляхом внесення змін до вже прийнятих і чинних правових актів, чи шляхом прийняття окремого спеціального закону?

На наш погляд, оскільки діяльність парламентської меншості (опозиції) втілюється в конкретних формах роботи законодавчого органу влади в цілому, то і регулювання цієї діяльності має здійснюватись шляхом внесення змін до законів і підзаконних актів, які визначають форми діяльності парламенту. До таких актів слід віднести насамперед Конституцію, Регламент Верховної Ради України від 16.03.2006 р., Закон „Про комітети Верховної Ради України” від 4.04.1995 р. в редакції Закону від 22.12.2005 р., Закон „Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” від 23.09.1997 р., Постанову „Про порядок висвітлення роботи Верховної Ради України V скликання” від 27.07.2006 р. Саме цими законодавчими актами на сьогодні визначається права депутатських фракцій і окремих народних депутатів України в процесі обрання керівництва Верховної Ради України, формування персонального складу комітетів, тимчасових спеціальних і слідчих комісій, закріплюється принцип пропорційного представництва у складі органів Верховної Ради депутатських фракцій, права

депутатів і фракцій під час затвердження, обговорення і розгляду питань порядку денного, форми участі депутатських фракцій і народних депутатів у здійсненні парламентом своїх контрольних функцій, порядок ініціювання та висловлення індивідуального та колективного вотуму недовіри особам, які призначаються на посади і звільняються з посад Верховною Радою України. *З огляду на це, врегулювання статусу парламентської меншості (опозиції) має здійснюватись шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів, а не шляхом прийняття окремого закону.*

4. Пропозиції щодо удосконалення законопроектів про парламентську опозицію (№№ 1011, 1011-1)

Жоден з проектів, спрямованих на створення гарантій опозиційної діяльності (№№ 1011, 1011-1), не є досконалим і потребує ґрунтовного доопрацювання, зокрема – у напрямі приведення у відповідність до Конституції, створення механізмів, через які відповідні новели могли б бути втілені в життя, виключення положень, пошуку оптимального балансу між правами опозиційних фракцій, фракцій більшості та фракцій, які не входять ні до більшості, ні до опозиції.

Варто відзначити, що і за межами, і за змістом правового регулювання законопроекти №№ 1011 та 1011-1 суттєво різняться між собою. По-перше, законопроект № 1011 регламентує як парламентську, так і позапарламентську опозиційну діяльність, тоді як законопроект, поданий Ю.Тимошенко – лише діяльність парламентської опозиції. По-друге, законопроект № 1011 має рамковий характер, і через це його прийняття практично не вплине на засади взаємодії парламентської коаліції з тією частиною депутатського корпусу, яка не приєдналась до неї. Натомість положення законопроекту № 1011-1 є більш конкретизованими, хоча таку конкретизацію далеко не завжди можна розглядати як позитив – в ряді випадків законопроект Ю.Тимошенко залишає без вирішення ті ж проблеми, що і законопроект, внесений Р.Богатирьовою, Т.Чорноволом ті іншими народними депутатами. Зазначене стосується зокрема, неможливості втілити потенційні нововведення в життя (реалізація більшості прав опозиції потребує прийняття Верховною Радою України постанов; іншими словами – проблема уникнення „диктату” парламентської більшості над меншістю залишається невирішеною). Ряд положень законопроекту Ю.Тимошенко не відповідають демократичним стандартам, сучасним тенденціям розвитку відповідного зарубіжного законодавства, в окремих випадках – навіть Конституції України. Так, запровадження підконтрольності Головкин Рахунковій палаті на практиці означатиме пряме втручання парламенту у сферу компетенції виконавчої влади, порушуватиме принцип поділу влади (до речі проти надання Рахунковій палаті владно-розпорядчих повноважень свого часу виступив Конституційний Суд України, розглядаючи у 1997 році справу про Рахункову палату) і не відповідатиме практиці країн Європи, де проведено чітке розмежування між зовнішнім та внутрішнім (урядовим) фінансовим контролем. Не можна погодитись і з закріпленням за опозицією прав, які дозволятимуть їй прямо втручатись в сферу урядової компетенції, перешкоджати реалізації політичного курсу, визначеного Кабінетом Міністрів України. Ці та інші недоліки законопроектів про опозиційну діяльність більш детально викладено у нижченаведеній Таблиці.

Таблиця 4. Основні позитиви і негативи законопроектів про опозицію, які перебувають на розгляді Верховної Ради України V скликання

	Сильні сторони	Слабкі сторони
Законопроект № 1011, внесений народними депутатами України Р. Богатирьовою, М. Комаром, Т. Чорноволом, В. Бевзенком	<ul style="list-style-type: none"> статус альтернативного („тіньового”) уряду як консультативно-дорадчого органу опозиції 	<ul style="list-style-type: none"> рамковий характер регулювання звуженість джерел фінансування опозиційної діяльності, неузгодженість відповідних норм з чинним законодавством „формальність” статусу опозиції, відсутність чітких критеріїв розмежування між більшістю, меншістю, опозицією порушення принципу пропорційного представництва фракцій в органах парламенту та органах, які формуються парламентом (проблема неадекватного представництва) неврегульованість статусу „об’єднаної” парламентської опозиції неконкретизованість процедури реалізації опозицією своїх прав відсутність дієвих механізмів реалізації прав опозиції (декларативний характер прав) та відповідальності за порушення відповідних прав невизначеність статусу фракцій, які не належать ні до парламентської коаліції, ні до парламентської опозиції прийняття законопроекту в існуючій редакції не створить умов для реалізації опозицією своїх прав у законотворчій та контрольній діяльності парламенту
Законопроект № 1011-1, внесений народним депутатом України Ю. Тимошенко	<ul style="list-style-type: none"> конкретизованість процедур реалізації опозицією своїх прав; юридична техніка – приведення положень раніше прийнятих законів у відповідність із вимогами законопроекту 	<ul style="list-style-type: none"> невідповідність окремих положень законопроекту Конституції (в частині закріплення за опозицією права вето на рішення Кабінету Міністрів, виключного права на заміщення керівних посад в окремих центральних органах виконавчої влади, посади Голови Рахункової палати – незалежного органу парламентського контролю тощо; підпорядкування Головки КРУ Рахунковій палаті) нерівність прав фракцій, які входять до парламентської більшості (опозиції) та фракцій, які не приєдналися ні до опозиції, ні до парламентської більшості невизначеність кола суб’єктів опозиційної діяльності (партія, партія, що входить до складу блоку, який подолав виборчий бар’єр, фракція і т.п.) „формальність” статусу опозиції (для набуття відповідного статусу достатньо лише заяви про перехід в опозицію) закріплення за опозицією широкого переліку прав, через реалізацію яких опозиція може прямо втручатись в діяльність органів виконавчої влади, підмінити діяльність парламенту, його органів, уряду та суду (вето на рішення уряду, право впливати на конкурентну і грошово-кредитну політику; закріплення за опозицією права зміщувати посадових осіб органів державної влади з посад (стаття 49 законопроекту) специфіка фінансування діяльності опозиції (на відміну від парламентської коаліції, фінансування діяльності опозиції здійснюється окремим рядком з Державного бюджету України) порушення принципу пропорційного представництва фракцій в органах парламенту та органах, які формуються парламентом (проблема неадекватного представництва – „надпредставленості” або „недопредставленості”) відсутність дієвих механізмів реалізації прав опозиції (всі рішення з кадрових питань, здійснення парламентського контролю приймаються парламентською більшістю), і відповідальності за порушення цих прав відсутність дієвих механізмів узгодження інтересів між об’єднаною парламентською опозицією та опозиційними фракціями, які не ввійшли до об’єднаної опозиції надмірні повноваження опозиційного Уряду реалізація закону у разі його прийняття призведе до необґрунтованого збільшення видатків Державного бюджету України

На підставі аналізу сильних та слабких сторін законопроектів можна розробити такі основні *рекомендації щодо удосконалення правового регулювання опозиційної політичної діяльності*: а) за формою статус парламентської меншості має визначатись не окремим законом, а шляхом внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, Закону „Про комітети Верховної Ради України” та інших раніше прийнятих нормативно-правових актів; б) доцільним видається врегулювання не опозиційної діяльності в цілому, а лише опозиційної діяльності в межах парламенту – парламентської опозиційної діяльності; в) через відсутність чітких критеріїв розмежування опозиційної діяльності та діяльності, не пов’язаної з приналежністю до більшості чи опозиції (перебуванням у меншості) у Регламенті варто закріплювати поняття не опозиції, а меншості, яка включатиме всі фракції та позафракційних депутатів, які не підписали Угоду про створення парламентської коаліції і не були призначені на посади в Кабінеті Міністрів України, інших органах виконавчої влади; г) ключовим носієм прав, пов’язаних із приналежністю до парламентської меншості, має бути фракція, а не окремий депутат, об’єднання фракцій, партії або блоки; д) положення законопроекту (-ів) не повинні суперечити Конституції України, зокрема – засадам поділу влади; е) законопроект про опозиційну діяльність (проект змін до чинних законів України) повинен не стільки закріплювати за меншістю певні права, скільки передбачати ефективні механізми вже існуючих прав, удосконалення форм реалізації парламентом своїх контрольних повноважень; є) через рамковий характер регулювання, законопроект № 1011 є менш прийнятним для подальшої роботи над створенням правової основи діяльності парламентської меншості, порівняно із законопроектом № 1011-1.

Висновки і рекомендації

- У більшості зарубіжних країн опозиційна за своєю природою діяльність окремими законами не регулюється, саме поняття „опозиції”, за винятком окремих країн з англосаксонською правовою системою, – не використовується, більш поширеним у конституційній теорії та практиці є поняття парламентської (політичної) „меншості”. Зарубіжний досвід свідчить також про те, що права меншості, як правило, прямо не визначаються, а впливають безпосередньо з форм діяльності парламенту, його органів, представницьких органів місцевого самоврядування. Діяльність неінституціоналізованої опозиції регламентується в основному законодавством про об’єднання громадян, про свободу вираження поглядів і переконань, про інформацію, про свободу зібрань тощо.
- В умовах слабкості партійної дисципліни, відсутності у районних та обласних рад власних виконавчих органів, наявності у Президента вагомих кадрових та владно-розпорядчих повноважень у сфері виконавчої влади, присутності у складі Кабінету Міністрів України представників фракцій парламентської меншості, призначених за „квотою” Президента, дати відповідь на питання про те, хто в Україні є опозицією, і хто є безпосереднім адресатом її опозиційної діяльності в центрі і на місцях неможливо. У контексті існуючої політичної ситуації та специфіки організації державної влади і місцевого самоврядування найбільш правильним видається визначення поняття і статусу меншості, причому – лише парламентської, оскільки в місцевих радах існування стійкої інституціоналізованої більшості, на відміну від парламенту, не є обов’язковим.
- Найкращими моделями для визначення та захисту прав меншості (опозиції) є німецька та вестмінстерська моделі; історична специфічність скандинавської та

слабкість французької моделі роблять наслідування цих систем в українських умовах проблематичним.

- Практично в жодній країні світу парламентська меншість не наділена „всеохоплюючими” кадровими та контрольними повноваженнями. Її участь у роботі парламенту зводиться до внесення інтерпеляцій та запитань, участі у роботі комітетів та інших органах парламенту, ініціювання відповідальності уряду (яке зазвичай не має жодних наслідків), оприлюднення інформації про діяльність урядової адміністрації в ЗМІ (за результатами роботи парламентських слідчих комісій або на підставі отриманої безпосередньо від уряду інформації). Далеко не в усіх країнах парламентська меншість може впливати на формування порядку денного парламенту. Чи не єдине право парламентської меншості, механізми реалізації якого доцільно визначити на законодавчому рівні – право на висвітлення власної діяльності в друкованих та аудіовізуальних ЗМІ, на офіційній веб-сторінці Верховної Ради України. Більшість інших прав, які пропонується надати меншості законопроектами №№ 1011 та 1011-1, вже знайшли закріплення в Регламенті Верховної Ради України та інших нормативно-правових актах, тому варто вести мову лише про забезпечення виконання положень цих нормативних актів, а не прийняття нових. Загалом, законопроект про опозиційну діяльність (проект змін до чинних законів України) повинен не стільки закріплювати за меншістю певні права, скільки передбачати ефективні механізми вже існуючих прав, удосконалення форм реалізації парламентом своїх контрольних повноважень
- Недостатньо обґрунтованим видається закріплення за парламентською меншістю прав на: а) призначення на посади в окремих центральних органах виконавчої влади, незалежних органах (Рахункова палата, Рада Національного банку, Вища рада юстиції, Конституційний Суд України тощо); б) закріплення за парламентською меншістю права на заміщення посад в комітетах з порушенням принципу пропорційного розподілу відповідних посад між усіма фракціями; в) запровадження фінансування діяльності меншості окремим рядком з Державного бюджету; г) надання меншості права прямо втручатись в діяльність органів виконавчої влади шляхом ветоування актів Кабінету Міністрів, погодження кадрових призначень у сфері виконавчої влади; д) утворення опозиційного Кабінету Міністрів з широкими повноваженнями, окремим фінансуванням та матеріальним забезпеченням.
- Врегулювання статусу парламентської меншості (опозиції) в Україні має здійснюватись шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів, а не шляхом прийняття окремого закону.
- Жоден з проектів, спрямованих на створення гарантій опозиційної діяльності (№№ 1011, 1011-1), не є досконалим і потребує ґрунтовного доопрацювання
- Основним носієм прав, пов'язаних із приналежністю до парламентської меншості, має бути фракція, а не окремий депутат, об'єднання фракцій, партія або блок.
- Через рамковий характер регулювання, законопроект № 1011 є менш прийнятним для подальшої роботи над створенням правової основи діяльності парламентської меншості, порівняно із законопроектом № 1011-1.