

УДК 340.5

ПИВОВАР М.С.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОПОЗИЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ЛИТОВСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Статтю присвячено питанням порівняльного аналізу правових засад взаємодії державної влади в опозиції в Україні та Литовській Республіці. Проаналізовано правовий статус опозиції в Литовській Республіці. На основі позитивного досвіду функціонування опозиції в Литовській Республіці запропоновано напрями реформування статусу опозиції в Україні.

Ключові слова: опозиція, органи державної влади, політичні групи (фракції), уряд, Сейм, Верховна Рада України.

Статья посвящена вопросам сравнительного анализа правовых основ взаимодействия государственной власти и оппозиции в Украине и Литовской Республике. Проанализирован правовой статус оппозиции в Литовской Республике. На основе положительного опыта функционирования оппозиции в Литовской Республике предложены направления реформирования статуса оппозиции в Украине.

Ключевые слова: оппозиция, органы государственной власти, политические группы (фракции), правительство, Сейм, Верховная Рада Украины.

The article is devoted to the issues of comparative analysis of legal principles of interaction of state authorities and opposition in Ukraine and the Republic of Lithuania. The legal status of the opposition in the Republic of Lithuania is analyzed. Based on the positive experience of functioning of the opposition in the Republic of Lithuania, directions for reforming the opposition's status in Ukraine are proposed.

Key words: opposition, bodies of state power, political groups (factions), government, Seym, Verkhovna Rada of Ukraine.

Вступ. З усіх країн Балтії найбільш наближеною, спорідненою для України є Литовська Республіка. Це і не дивно, адже нас із литовцями поєднує ціла сторінка історії – часи Великого князівства Литовського та Речі Посполитою, держав, до складу яких свого часу входили українські землі.

На жаль, є і спільне сумне минуле періоду радянського поневолення українців та литовців, перебування відповідних республік у складі Радянського Союзу. Литва, як і інші країни Балтії, серед перших вийшла зі складу Радянського Союзу, це перші пострадянські республіки, яким вдалося провести успішні реформи та стати повноправними членами Європейського Союзу (далі – ЄС) та учасниками Північноатлантичного альянсу (далі – НАТО).

Крім досвіду успішної зовнішньої політики, заслуговує на увагу і аналіз внутрішньої організації влади, особливо в розрізі питання правових засад взаємодії опозиції з органами державної влади.

Питання опозиції та її взаємодії з органами публічної влади в Україні й іноземних країнах цікавилися і зараз досліджують такі українські вчені, як: О. Совгіря, А. Француз, С. Шаранич, С. Бондар, К. Ірха, В. Колісник, І. Берназюк та ін.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення порівняльного аналізу правових засад взаємодії державної влади й опозиції в Україні та Литовській Республіці.

Результати дослідження. У ст. 35 Конституції Литовської Республіки гарантовано громадянам право вільного формування товариств, політичних партій та об'єднань, за умови, що їхні цілі та дії не суперечитимуть Конституції та законам. Також Конституція гарантує, що ніхто не може бути примушений належати до жодного товариства, політичної партії чи об'єднання [1].

Правовий статус опозиції, її права й обов'язки, взаємодія з органами публічної влади регулюються Статутом Сейму – парламенту Литовської Республіки [2]. У ст. 76 Конституції Литовської Республіки визначено, що структура та порядок роботи Сейму встановлюється Статутом Сейму, який має силу закону [1].

Статут Сейму по своїй правовій природі є актом регламентного характеру, який врегулює в основному процедурно-процесуальні відносини між суб'єктами, які входять у внутрішню структуру Литовського парламенту.

Самого визначення понять «опозиція» чи «парламентська опозиція» Статус Сейму не містить. У ньому наведено лише умови та критерії визначення того чи іншого парламентського об'єднання опозиційним. У ст. 40 Статуту закріплено, що являють собою більшість і меншість парламенту. Політичні об'єднання Сейму, загальна кількість членів яких становить більше половини членів Сейму та які підписали декларацію про спільну діяльність чи коаліційну угоду, вважаються більшістю Сейму. Опозиція й інші політичні групи (фракції), які не належать до більшості Сейму, та групи (фракції) незалежних членів Сейму вважаються меншістю Сейму [2].

Статутом передбачено два шляхи інституціоналізації депутатських об'єднань в опозицію:

1. Політичні групи (фракції) членів Сейму або їх коаліції, які не погоджуються із програмою уряду, можуть оголосити себе опозиційними.

2. Політичні групи або їх коаліції, які декларують у Сеймі політичні заяви, положення яких відрізняють їх від більшості Сейму, вважаються опозиційними.

Опозиційним групам (фракціям) і коаліціям гарантуються всі права політичних груп (фракцій) та коаліцій, передбачені Статутом Сейму. Ці права не можуть бути обмежені із жодної причини [3, с. 61].

Що стосується конкретних прав опозиції, то вони нормативно закріплені в різних статтях Статуту Сейму Литовської Республіки. Так, одним із найвагоміших прав опозиції є право, передбачене в ч. 6 ст. 46, згідно з якою представник опозиційної політичної групи (фракції) або їх коаліції, яка налічує понад половину членів, що належать до меншості Сейму, обирається головою або заступником голови Комітету з бюджету та фінансів та Комітетом з аудиту [2]. Крім того, як зазначає М. Скачкаускас, на практиці голови комітетів – із правлячої коаліції, а багато заступників голів представляють опозицію [4, с. 84].

Також у ст. 150 Статуту зазначається, що коли під час розгляду законопроекту в керівному комітеті принаймні три члени комітету не погоджуються з рішенням більшості, вони можуть представляти Сейму окрему думку, яка має бути включена до висновків комітету й обговорюватися як альтернативна під час дебатів на засіданні Сейму [2].

Порядок денний кожного третього четвергового вечірнього засідання складається політичними групами (фракціями) опозиції. Враховуючи принцип пропорційного представництва політичних груп (фракцій) опозиції, Правління Сейму перед початком чергової сесії призначає політичну групу (фракцію) або коаліцію політичних груп (фракцій), відповідальні за порядок денний таких засідань.

Якщо опозиційна політична група (фракція) заперечує припинення обговорення, і якщо її пропозиція підтримується однією третьиною членів Сейму (не менше 47 депутатів), що беруть участь у засіданні, обговорення продовжується [2].

У ст. 132 Статуту Сейму зазначено, що зазвичай прес-конференції членів Сейму, які представляють опозиційні політичні групи (фракції), проходять щонайменше двічі на тиждень [2].

Кандидатури на посади заступників голови Сейму, після узгодження цього питання з парламентськими групами (фракціями), висуваються головою Сейму таким чином, щоби заступниками голови Сейму були два або три представники від опозиції [4, с. 84].

Окремо в різних статтях Статуту Сейму Литовської Республіки врегульовано особливості здійснення повноважень лідером парламентської опозиції. Лідер опозиції в Литві – це не тимчасова політична фігура, і не той, хто голосніше про це кричить, а офіційна особа, яка в деяких правових аспектах має такі ж права, як і президент, спікер та прем'єр-міністр [5].

Так, згідно з положеннями ст. 15 Статуту, лідеру опозиції виплачується заробітна плата, розмір якої встановлюється законом. У ст. 15³ Статуту лідеру опозиції передбачена компенсація в сумі 0,4% від середньомісячної заробітної плати за використання офіційних телефонів Сейму.

Також, згідно зі Статутом, лідер опозиції разом із головою Сейму та його заступниками входить до Правління Сейму, основними завданнями якого є вирішення організаційних питань роботи Сейму та надання порад голові Сейму [2].

Згідно з положеннями ч. 4 ст. 108 Статуту, лідер опозиції має право на позачерговий виступ під час дискусії й обговорення будь-якого рішення Сейму. Таке право, крім лідера опозиції, мають лише президент, голова Сейму та прем'єр-міністр Литовської Республіки [3, с. 62]. Відповідно до ст. 162 Статуту, лідер опозиції має право пропонувати розгляд проектів законів чи рішень Сейму в терміновому порядку.

Під час розгляду й обговорення програми уряду на засіданні Сейму дебати з даного питання розпочинаються з доповіді лідера опозиції, в якому останній пропонує власний висновок стосовно урядової програми та доцільності її схвалення.

Також під час сесій Сейму, на початку кожного четвергового вечірнього пленарного засідання, члени уряду протягом 60 хвилин («година уряду») відповідають на усні запитання членів Сейму. На початку цієї «години» два запитання ставить лідер опозиції, далі запитання можуть ставити представники всіх фракцій по черзі, починаючи з опозиційних фракцій, і з урахуванням чисельності фракцій [3, с. 61].

Крім того, опозиція має достатні важелі впливу через загальнопарламентські процедури. Так, що стосується контролю за діяльністю уряду, то всі члени парламенту (більшість та опозиція) мають такі права:

- отримувати однакову інформацію від уряду;
- ставити уряду письмові й усні запитання, отримувати на них відповіді.

Під час сесії група, що складається щонайменше з 1/5 членів Сейму, може подати:

- запит до прем'єр-міністра або міністра з вимогою надання інформації щодо підстав для ухвалення рішень цими посадовими особами. Якщо відповідь прем'єр-міністра або міністра визнана неадекватною, то прем'єр-міністру або міністру буде висловлено недовіру в проекті рішення Сейму. Такий проект може бути ухвалений більшістю голосів членів Сейму; голосування за проект повинно бути таємним. У разі ухвалення такого рішення прем'єр-міністр або міністр, якому висловлено недовіру, повинен подати у відставку;

- може подати проект обґрунтованого рішення, в якому висловлюється пряма недовіра уряду. Рішення про пряму недовіру уряду може ухвалюватися таємним голосуванням більшістю голосів членів Сейму [4, с. 84].

У ст. 73 Статуту Сейму Литовської Республіки врегульовано створення спеціальних комісій із питань контролю та розслідування. Правління Сейму, комітети, політичні колективи (фракції) та група щонайменше однієї четвертої членів Сейму мають право на ініціативу утворити спеціальні контрольні або слідчі комісії. Ініціатори повинні подати в Сейм проект пропозиції рішення про створення спеціальної контрольної або слідчої комісії, в якому зазначається мета створення такої комісії, її завдання та повноваження. Важливою для опозиції є закріплена законодавча вимога про те, що коли група з щонайменше однієї четвертої членів Сейму подає письмову вимогу про створення спеціальної контрольної або слідчої комісії, Сейм повинен сформувати таку комісію на найближчому засіданні [2].

Як бачимо, законодавством Литовської Республіки створені правові засади конструктивної взаємодії державної влади й опозиції, в якій остання наділена широкими повноваженнями щодо контролю уряду та впливу на законодавчий процес.

Погоджуємося з думкою Н. Жук, що така консолідація всіх політичних сил, зокрема шляхом визнання опозиції конструктивним елементом механізму стримувань і противаг між гілками влади, сприяє підвищенню ефективності державного управління, повнішому урахуванню інтересів різних верств населення, захисту прав меншості тощо [6, с. 83].

Доказом цього є те, що, незважаючи на гострі конфлікти та дискусії з питань внутрішньої та зовнішньої політики Литовської Республіки, останні вдається врегулювати за допомогою встановлених парламентських процедур. Важливо також підкреслити, що в питаннях стратегічного характеру, які зачіпають національні інтереси Литви, взаємодія органів державної влади й опозиції є компромісною, але водночас державницькою. Як приклад можна навести доленосні голосування в минулому про вступ Литви до Європейського Союзу та НАТО.

Що стосується України, то проблема із врегулюванням відносин між органами державної влади й опозицією, на жаль, на нормативно-правовому рівні сьогодні не вирішена. Ні в Конституції України [7], ні в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» [8] немає згадок про опозицію та засади її взаємодії з органами державної влади.

На практиці це призводить до періодичних політико-правових конфліктів, які в майбутньому можуть перерости в серйозні політичні кризи. До речі, неможливість вирішення суспільного конфлікту, зокрема завдяки взаємодії влади й опозиції, зумовила трагічні події Революції Гідності, в яких відповідальність за вирішення суперечностей взяв на себе український народ.

Варто зазначити, що у квітні 2015 р. Верховна Рада України розглядала законопроект «Про парламентську опозицію» [9], але документ, який пройшов перше читання, не набрав необхідної кількості голосів народних депутатів України та був відхилений, про що ухвалено відповідну постанову [10].

Постановою Верховної Ради України доручено Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України підготувати нову редакцію зазначеного Регламенту, в якому

необхідно передбачити засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та парламентської опозиції, а також під час підготовки змін до Регламенту Верховної Ради України опрацювати пропозиції суб'єктів права законодавчої ініціативи щодо проекту закону України про парламентську опозицію [10].

Що із проаналізованого досвіду функціонування інституту опозиції в Литовській Республіці варто запозичити Україні?

По-перше, нормативно-правове врегулювання самого статусу опозиції на рівні закону. Можна розглядати варіант ухвалення окремого закону про опозицію й опозиційну діяльність або варіант внесення змін та доповнень до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [8].

По-друге, заслуговують на увагу критерії визначення самої опозиції та лідера опозиції. Це важливо в сучасних реаліях українського парламентаризму, адже в парламенті є депутатські об'єднання, які заявили про вихід із коаліції, проте опозицією себе не вважають.

За зразком Литовської Республіки лідером опозиції в українському парламенті мав би бути лідер тієї депутатської фракції, яка не увійшла до складу коаліції та налічує найбільшу кількість народних депутатів серед опозиційних фракцій.

По-третє, потрібно перейняти і правове регулювання статусу лідера опозиції, наділивши останнього конкретними повноваженнями. Наприклад, це може бути посада заступника Голови Верховної Ради України, право позачергового виступу, право формування порядку денного у визначений день пленарних засідань, право визнання законопроекту як невідкладного, розгляд його на засіданні парламенту тощо.

По-четверте, необхідно на законодавчому рівні врегулювати та закріпити право опозиції на керівництво ключовими комітетами Верховної Ради України. Це має бути бюджетний комітет, також комітет із питань свободи слова, корупції тощо.

По-п'яте, надважливим аспектом ефективної взаємодії органів державної влади й опозиції в Україні є врегулювання питань правового статусу тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій. На жаль, законопроект, який такий статус врегулює, дотепер не ухвалено.

Висновки. Проведений порівняльний аналіз правових засад взаємодії державної влади й опозиції в Україні та Литовській Республіці свідчить про те, що Україні як державі перехідного типу необхідно якнайшвидше реформувати та нормативно врегулювати інститут опозиції на рівні закону. Досвід розвинених, усталених демократій, у даному разі Литовської Республіки, має стати орієнтиром та алгоритмом такого нормативно-правового регулювання.

Список використаних джерел:

1. The Constitution of the Republic of Lithuania. Adopted by the citizens of the Republic of Lithuania in the Referendum of 25 October 1992. URL: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>.
2. Seimas of The Republic of Lithuania. Statute. 17 February 1994 № I–399. As last amended on 27 September 2018, № XIII–1509. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/d9766070c2f511e883c7a8f929bfc500?jfwid=39x432mh7>.
3. Баубліс В. Опозиція у Сеймі Литовської Республіки: права та гарантії діяльності. Національна безпека і оборона. 2002. № 7. С. 61–62.
4. Скачкаускас М. Опозиція Сейму Литовської Республіки. Опозиція в Україні: стан і умови діяльності, відносини з владою, перспективи їх нормалізації. Опозиція і влада в Україні: чи є шанс на подолання конфронтації?: інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу, 15 червня 2011 р. К., 2011. 84 с.
5. Юсов А. Відповідальна опозиція: міф чи реальність? URL: <https://www.obozrevatel.com/blogs/61723-vidpovidalna-opozitsiya-mif-chi-realnist.htm>.
6. Жук Н. Парламент, Президент, уряд: через взаємостимування до порозуміння: моногр. Харків, 2007. 242 с.
7. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141 (зі змінами).
8. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861–IV. Відомості Верховної Ради України. 2010. № № 14–17. Ст. 131 (зі змінами).
9. Про парламентську опозицію: проект закону України від 27 листопада 2014 р. № 0948. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH0QC00I.html.
10. Про відхилення проекту закону України про парламентську опозицію: постанова від 8 квітня 2015 р. № 304–VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/304-19?lang=uk>.