

Денис И. Цымбал

Институциональные основы деятельности политической оппозиции

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

политическая оппозиция, партийная система, политические институты, правительство, парламент

STUDIA I ANALIZY

Постановка проблемы. На сегодняшний день наряду с ключевыми атрибутами демократического государства: конституцией, парламентом, институтом сдержек и противовесов, выборности лиц на главные государственные должности и прочее, необходимым условием функционирования демократической политической системы является легальное, институционализированное функционирование политической оппозиции – как способа противопоставления одних политических взглядов, идей, действий другим политическим взглядам, действиям. Под политической оппозицией следует понимать совокупность политических партий, движений, ассоциаций, несогласных с политикой, которую реализует действующее правительство, Президент или другие государственные органы, которые осуществляют сопротивление реализации этого курса методами, не вступающими в конфликт с законом и не идущими вразрез с общественной моралью, которые могут оппонировать, критиковать и предлагать альтернативные варианты решения тех или иных насущных проблем или корректировки внешне- и/или внутриполитического курса власти, принимая ответственность за свои действия и поступки, претендуя на замещение позиций действующих государственных органов.

Актуальность и цель. В свете неоднократно поднимающегося в Украине вопроса о необходимости институционализации политической оппозиции путем принятия соответствующего нормативно-правового акта, мы считаем

необходимым рассмотреть примеры институционализации оппозиции в ряде демократических государств, чтобы сравнить с тем, как ключевые аспекты функционирования оппозиции в других государствах реализуются либо не реализуются в Украине, после чего выработать рекомендации по совершенствованию правового поля Украины в целях повышения эффективности деятельности оппозиции.

В зависимости от историко-культурных предпосылок формирования государств, в ряде стран создались свои специфические модели политических систем, предопределяющие роль и место оппозиции в ней. В политической науке существует достаточное количество классификаций моделей институционализации политической оппозиции, однако мы рассмотрим отдельно взятые страны: Великобританию, США, ФРГ, Францию, Швейцарию. На наш взгляд, опыт нижеприведенных стран в вопросе институционализации оппозиции будет наиболее полезным для Украины.

Классический образец институционализации оппозиции представлен в Великобритании. Иногда его называют Вестминстерской моделью. Ее зарождение связано со становлением британской политической системы как таковой в первой половине XVIII века. Ее главной особенностью следует считать специфическую партийную систему, а также взаимосвязь оппозиции с политическими партиями как ее основными субъектами. Классическая двухпартийная система Великобритании способствует доминированию большинства, когда партийное руководство контролирует Палату общин. Политическая партия, проигравшая выборы, занимает место официальной Оппозиции.

Партийная система считается уязвимым элементом британской модели политической оппозиции. Из этого следует как минимум две проблемы партийной системы:

- 1) возможность продления срока однопартийного правления. В системе, которая почти полностью исключает парламентское меньшинство из процесса принятия решений, существование партии-гегемона исключает демократическую легитимацию. Чаще партией-гегемоном называют консервативную партию из-за длительного пребывания у власти;
- 2) возможность третьих партий получить пропорции в голосовании и места в парламенте. Это касается также мажоритарной избирательной системы, которую часто критикуют за недемократичность. Официально оппозиция – лидер среди других политических сил и меньшинства. Срабатывает формула «победитель забирает все». Это может приводить к потенциальному источнику конфликта в странах с менее толерантной и демократической политической культурой.

Одна из главных особенностей британской модели оппозиции – отсутствие формальных гарантий демократии, в частности таких, как писаная

Конституция, система писаных прав граждан или разделение властей. Влияние оппозиции на власть ограничивается критикой, а общественное мнение не имеет достаточной возможности формировать позицию парламентского меньшинства. Закрепление прав и гарантий оппозиционной деятельности в Великобритании отсутствует¹. Поэтому деятельность оппозиции регламентируется законами об объединении граждан, свободы собраний, выражения мнений и т.д.

По мнению Л. Хелмза, основная особенность британской модели заключается в том, что оппозиция в большей степени ориентирована на законодательный орган власти. Модель предполагает отсутствие средств прямой демократии в арсенале меньшинства, включая ее шансы провести референдум по вопросам правительственной компетентности².

В парламентской системе Великобритании модель оппозиции реализуется в работе парламентского меньшинства. Основной ареной его деятельности выступает Палата общин. На статус и деятельность оппозиции в ее пределах влияет отсутствие общего регламента. Однако для организации работы палаты характерно существование оппозиционной партии. А. Поттер высказывает мнение, что самой важной и наиболее известной чертой британской модели является специфическое понятие Оппозиции с большой буквы «О». Она представляет собой крупнейшую оппозиционную партию в Палате общин³.

Несмотря на высокую институционализированную роль оппозиции в британской системе, основное ее влияние на политический процесс ограничивается выполнением контролирующей функции. В этой сфере уникален институт «кнутов». В XIX веке политические партии построили парламентскую инфраструктуру и организовали дисциплину в виде института «кнутов». Наряду с Великобританией, данный институт распространен также в США, Индии и ряде других стран, воспринявших англосаксонскую или американскую правовую систему. Институт «кнутов» заключается в том, что фракции избирают или их лидеры назначают специальных организаторов – «кнутов» (whips), которые обеспечивают строгую дисциплину парламентариев, входящих во фракции. «Кнуты» следят за поведением депутатов, за своевременной явкой на заседания палаты, особенно на те, на которых предстоит голосование, инструктируют по сложным процедурным вопросам,

¹ Статус опозиції: вітчизняний і зарубіжний досвід, рекомендації (інформаційно-аналітичне дослідження), Лабораторія законодавчих ініціатив, Київ 2006, с. 54.

² L. Helms, *Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies*, "Government and Opposition" 2004, p. 54.

³ Н.Ю. Вінничук, *Політична опозиція як інститут сучасної демократії*: дис. канд. політ. наук: 23.00.02, Вінничук Наталя Юріївна, Київ 2007, с. 183.

разъясняют позицию, которую члены фракции должны поддерживать при обсуждении и голосовании конкретного вопроса. В Великобритании фракция правительственной партии имеет главного «кнута», его заместителей и младших «кнотов», которые являются министрами и получают жалование из казны. Казна также оплачивает троих «кнотов» от оппозиции⁴. В связи с тем, что третьей партии сложно выразить свою позицию при голосовании по причине наличия лишь двух альтернатив: правительственной и оппозиционной, в таких партиях есть свои «кнуты», которые поддерживают формальные контакты с «кнутами» правительственной и оппозиционной партиями⁵.

Особое место в британской системе принадлежит лидеру оппозиции, который является важной фигурой в системе британского устройства. С 1937 г. лидер оппозиции получает палату по вопросам бюджета и называется «Лидером той оппозиционной политической партии», выступающей против правительства. Лидер оппозиции руководит политической партией в парламенте, он задает вопросы премьеру, настраивает свою фракцию на дебаты, играет решающую роль в выработке стратегии фракции, а также в его обязанности входит постоянное сотрудничество с премьером. Он и несколько избранных депутатов получают титул тайного советника и таким образом допускаются к государственным делам с обязательным сохранением тайны⁶.

Как отмечает Н. Примуш, аналогичные положения об официальном выделении «лидера оппозиции» предусматривает и законодательство большинства стран британского Содружества (Австралия, Индия, Малайзия, Канада и др.). В некоторых из них положение о лидере оппозиции, порядке его назначения и права включаются в основной закон (Папуа-Новая Гвинея, Сейшельские острова, Фиджи). Так, в ст. 84 Конституции Сейшельских островов 1993 года определяется порядок выборов и смещения лидера оппозиции и устанавливается, что его жалование и помощь не могут быть меньше платы и помощи министра и выплачиваются из консолидированного фонда. Однако, в последние годы законодательство ряда стран значительно шире регламентирует правовой статус оппозиционных партий (Гвинея-Бисау, Кабо-Верде, Колумбия, Португалия). В некоторых из них этот статус определяется не только конституцией или общими законами о политических партиях (Колумбия, Португалия, Гвинея-Бисау), но и специальными законами о правовом статусе оппозиции (закон 1991 года Кабо-Верде, принятие аналогичного закона в ст. 84 конституции Того 1992 года, законодательно опреде-

⁴ Конституционное государственное право зарубежных стран, <http://www.bibliotekar.ru/konstitucionnoe-pravo-2/221.htm>.

⁵ K. Wójtowicz, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 271–300.

⁶ Н.Ю. Винничук, *Політична опозиція як інститут сучасної демократії...*, с. 183.

ляет само понятие оппозиции. Демократическую оппозицию, указывается в статье закона Кабо-Верде, образуют политические партии, представленные в парламенте, не входящие в правительство. Согласно ст. 2 этого же закона «определяется оппозиционной деятельностью осуществление демократического контроля за политическим курсом правительства, критика этого курса, а также формирование в рамках конституционной законности альтернативного правительства»⁷.

Специфический признак британской модели – формирование альтернативного правительства с «лояльной» оппозицией, критикующей работу действующего правительства и его законодательных инициатив, а также предлагающего поправки к законодательству. Идея теневого кабинета как организационной структуры, на основе которой руководство оппозиционной партии не только готовится к возвращению во власть, но и быстро реагирует на действия правительства, возникла в 19 веке. В 1880 году возник термин «теневой кабинет». В зависимости от того, какая политическая партия его формирует, он приобретает разное значение. Третьи же партии, которые не имеют значительного представительства в парламенте, не формируют теневой кабинет в полном смысле этого слова⁸. Л. Хелмз отмечает, что в отличие от других парламентских систем, британское понимание политической оппозиции не исключает ожидания того, что оппозиционная партия может предлагать свои законодательные инициативы или бороться за совершенствование законодательной программы правительства⁹.

В классическом виде «теневое правительство» признается на уровне государства только в Великобритании, что является особенностью англосаксонской двухпартийной политической системы. В большинстве европейских стран практика правового обеспечения деятельности института оппозиционного правительства отсутствует. Однако, несмотря на отсутствие законодательного регулирования деятельности оппозиционного правительства, во многих странах Европы такие органы власти функционируют или существовали ранее – в Испании (сформировано в апреле 2008 г. Народной партией), в Италии (сформировано в апреле 2008 г. Партией демократов), в Чехии (сформировано в 2006 г. социал-демократической партией).

В Украине аналогично Великобритании деятельность оппозиционного правительства, как и вообще оппозиции, не регламентируется Конституцией. В сложных условиях постсоветского развития демократии в Украине гарантирование государством прав оппозиционным политическим силам произ-

⁷ М.В. Примуш, *Політико правове регулювання діяльності політичних партій*, Донецьк 2001, с. 338.

⁸ Н.Ю. Вінничук, *Політична опозиція як інститут сучасної демократії...*, с. 70–71.

⁹ L. Helms, *Five Ways of Institutionalizing Political Opposition...*, p. 27.

вело бы положительное влияние на становление толерантного гражданского общества. В Украине существует определенный опыт функционирования «оппозиционных правительств». Так, первым в истории Украины оппозиционным правительством считается образованное на основе партии «Громада» после отставки Павла Лазаренко с поста Премьер-министра Украины в 1997 году. Тогдашний «теневого премьер» Юлия Тимошенко подчеркивала практическую ценность интеллектуального наследия данного правительства. Возглавив Кабинет Министров Украины, она заявляла, что использовала разработки в области экономики, накопленные ее «теневым правительством». После отставки правительства Виктора Януковича создано новое оппозиционное правительство (декабрь 2007 г.) на основе крупнейшей оппозиционной силы – Партии регионов во главе с ее лидером¹⁰. Это правительство обнародовало собственную концепцию государственных реформ, имело общественную приемную, информационный сайт в сети Интернет. Согласно заявлениям главы оппозиционного правительства, основными задачами своей деятельности оно определяло жесткий контроль за властью, разработку альтернативных официальным решений и обеспечения отчетности Кабинета Министров Украины перед народом. Оппозиционное правительство Виктора Януковича регулярно обнародовало протоколы своих заседаний, где рассматривались актуальные вопросы развития Украины, принимались соответствующие заявления и проекты законов. Однако идея альтернативного правительства реализуется в Украине формально для пиара и создания видимости оппозиционной деятельности. Учитывая неуступчивость нынешней власти в вопросах социально-экономического характера, можно прогнозировать провал любой законодательной инициативы оппозиции.

Сложившиеся между властью и оппозицией в Украине взаимоотношения демонстрируют, что шансы принятия поправок, как британской, так и украинской оппозицией, не велики. Оппозиция имеет возможность объявлять поправки, чтобы начать дискуссию, представить свою политическую позицию и выявить недостатки законопроектов. В Украине, как и в Британии, существует такое понятие, как «дни оппозиции» (каждая среда недели), когда относящиеся к ней политические силы могут вызвать того или иного представителя действующей власти в парламент, чтобы уточнить, раскритиковать, либо предложить альтернативный взгляд на решение определенного вопроса или проблемы. Оппозиция не всегда вызывает на дискуссию представителя правительства или другого компетентного в рассматриваемом вопросе человека. Оппозиционные силы могут воспользоваться этим

¹⁰ М. И. Пирен, *Публичная политическая деятельность: учеб. пособие*, Москва 2009, с. 288.

днем для предложения законопроекта, альтернативного правительственному, и начать дискуссию относительно его содержания с провластной фракцией. Но украинский опыт доказывает, что проведение «дней оппозиции» носит лишь формальный характер, ведь кроме нее, за ее инициативы и поправки редко голосуют другие фракции. В Украине, в отличие от Британии, понятие «Лидер оппозиции» только формально используется. На практике никакие нормативно-правовые акты не регламентируют деятельность украинской оппозиции и не наделяют специальными полномочиями оппозиционные силы.

Если для британской системы характерно наличие парламента со слабым правом вето, то немецкая модель политической оппозиции ориентирована на парламент с сильным правом вето. Рассматривая немецкую модель, будет уместным привести мнение Е. Звижковского, считающего, что роль парламента в политической системе ФРГ выдающаяся. Действенность сильной оппозиции в структурах политической системы и парламенте подтверждается, главным аргументом которого является способность стать после выборов большинством. Е. Звижковский выделяет три фактора, влияющие на статус и деятельность оппозиции в ФРГ:

- 1) федеративное устройство;
- 2) специфика партийной системы и статус канцлера в механизме функционирования государства;
- 3) парламентская форма правления, в целом, и пропорциональная система выборов¹¹.

В основном законе ФРГ ни в одном контексте не упоминается понятие «оппозиция». В результате принципы института оппозиции формируют постановления Конституционного суда, который неоднократно поднимал вопрос относительно закона о деятельности оппозиции. В парламентских системах главные субъекты оппозиции – политические партии. Поэтому наиболее важное значение имеет характер партийной системы и ее место в политической сфере. В ФРГ партии полностью интегрированы в политическую систему, вместе с тем, каждая из них способна в равной степени выполнять роль оппозиции. Функционирование немецкой партийной системы «двух с половиной партий» делает возможным формирование межпартийной оппозиции, что, на наш взгляд, способствует укреплению традиции поиска компромиссов между политическими игроками, и обратно пропорционально снижает уровень «напряжения» в политической среде.

¹¹ E. Zwierzchowski, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 147–178.

Главное отличие немецкой модели от британской – наличие весомых полномочий у парламентской оппозиции в государственном управлении и поддержание ее на всех уровнях политической системы. Оппозиция действует через фракции, комиссии, Совет Федерации. Несмотря на то, что деятельность оппозиционных политических партий охватывает весь объем парламентских полномочий, главную роль оппозиция играет во время владения большинством голосов в Совете Федерации, который носит характер неполной второй палаты парламента¹².

Немецкий парламент характеризуется высокой разнородностью вспомогательных органов. В отличие от других парламентов комиссии отличаются значением и количеством, таким образом, предоставляя дополнительные возможности влияния оппозиции. Традиционно председателем бюджетной комиссии являются представители оппозиции. В целом благодаря политической позиции парламентских фракций оппозиция осуществляет реальное влияние на процесс организации работы и принятия решений на пленуме и в его органах. Другой вопрос – это реальная интенсивность ее воздействия, что в большей степени зависит от количественного состава фракции, уровня ее организации, интеллектуального состава, внешних обстоятельств.

Реализация законодательной функции в значительной мере зависит от режима и политической системы, а также типа политической стратегии, которая реализуется партиями. При конфронтационном режиме политическая оппозиция концентрируется на критике законодательных инициатив власти и большинства. Гораздо больше возможностей оппозиция имеет в условиях коалиционного режима. Политическая традиция взаимоотношений власти и оппозиции в ФРГ характеризуется как конфронтационно-кооперационная. Поэтому Е. Звижковски определяет законодательную деятельность немецкого парламента как соуправление¹³. По мнению Г. Лембруха, успех немецкой модели обеспечивается уникальным характером сочетания парламентарно-партийного правления и федеративного устройства. Он определил ядро германской политики как структурированный компромисс между двумя фундаментально различными принципами принятия решений, конкурентным и консенсусным¹⁴.

Деятельность оппозиции не ограничивается критикой. Она вносит новые взгляды на проблемы, представляет их в более широком общественном и политическом контексте, обращает внимание на недостатки. Законодательный процесс классический. В течение всех этапов происходит политическая игра между правительственным большинством и оппозицией. Оппозиция

¹² Там же, s. 152.

¹³ Там же, s. 152.

¹⁴ L. Helms, *Five Ways of Institutionalizing Political Opposition...*, p. 33.

выступает с инициативами в правовом регулировании (публикует проекты через группу делегатов или с участием посредников – формально проект вносится от власти). Кроме этого, оппозиция использует устные, письменные и резолюционные инициативы. Для того, чтобы лучше понять как федеративное устройство ФРГ влияет на модель политической оппозиции, следует обратиться к процедуре формирования парламента. Количество мест в Бундесрате варьируется в зависимости от демографического фактора, но каждая федеративная земля способна использовать свой голос для блокирования решения. Представители одной административной единицы могут заблокировать законопроект, который проходит через первую палату. Если Бундесрат блокирует решение, 2/3 Бундестага могут преодолеть это вето. Группа из трети депутатов Бундестага может изменять законы, которые, по ее мнению, противоречат конституции, без согласия Конституционного суда – «контроль абстрактной нормы». На практике в большинстве случаев эту категорию инициируют оппозиционные политические партии. Данный непарламентский инструмент оппозиции внес большой вклад в парламентский процесс, предоставив оппозиции важный ресурс. Попытка заблокировать закон в Бундесрате или привлечь Суд обычно появляется с желанием правительства определить роль оппозиции в конкретном проекте. Степень институционализации оппозиции характеризует инструментарий, используемый в парламентской практике. По Л. Хелмзу, оппозиция наделена значительными полномочиями в сфере законодательства. Это включает в себя участие партий меньшинства в парламентском процессе, четкое и пропорциональное распределение мандатов, сильное вето оппозиционных сил на решения парламента¹⁵.

В контексте влияния оппозиции на парламента, будет уместным отметить, что, в отличии от ФРГ, украинская оппозиция лишена сильного влияния на работу парламента, за исключением метода физического блокирования его работы. В случае победы на президентских и парламентах выборах представителей одной политической силы и, как следствие, формирования парламента большинства вокруг данной партии, оппозиция лишается возможности ветировать или влиять на законодательный процесс, за исключением редких случаев, когда парламента большинство и оппозиция имеют общий взгляд на проблему.

Следует заметить, что в Германии действует партийная система «двух с половиной партий», в то время, как в Украине она многопартийная. Несмотря на это, очевидным является движение Украины в сторону немецкой партийной системы, из чего следует возможность формирования коалиционного

¹⁵ Там же, р. 30.

правительства. Партии, которые не разделяют политику и инициативы правительства, в случае достижения компромисса между собой и при наличии достаточного количества голосов способны образовать парламентское большинство и коалиционное правительство, как это, в частности, произошло в 2007 году, когда оппозиционные партии (БЮТ, НУНС) создали коалиционное правительство во главе с Юлией Тимошенко. На примере парламентских выборов 2012 года, выдвигая общих кандидатов на мажоритарных округах, оппозиция в очередной раз доказала способность к объединению усилий в противостоянии доминирующей на сегодняшний день Партии регионов. По нашему мнению, сама способность оппозиционных сил объединяться в единый фронт является доказательством того, что украинская оппозиция может пойти на компромисс с другими политическими силами для решения конкретных задач.

Ярким примером функционирования политической оппозиции при парламентско-президентской модели является Пятая Французская Республика. Принятое в 1958 году государственное устройство устанавливает необходимость формирования новой партийной системы, которая бы опиралась на существование устойчивого большинства, прежде всего с участием Президента, которое должно формироваться из парламентского большинства, а оно, в свою очередь, формировать правительство. Неопределенность субъекта политической оппозиции – главная особенность французской модели. Институциональная структура полупрезидентской системы колеблется в определении роли политической оппозиции, особенно в течение разделенного партийного контроля парламента, правительства и администрации президента с другой стороны (сосуществование). Оно означает сотрудничество левого президента и правого большинства, и наоборот. Еще одной особенностью модели является то, что в течение периода разделенного партийного контроля органов власти функцию оппозиции выполняет парламентское меньшинство и Президент. То есть правительство имеет возможность управлять при отсутствии стабильного большинства. Во Франции нет постоянного привлечения оппозиционных партий к парламентскому процессу формирования повестки дня, отсутствуют формы консолидации в виде «дней оппозиции». Хотя роль оппозиции усиливается в периоды «сосуществования», когда главными актерами политической оппозиции выступают Президент и меньшинство, серьезные проблемы остаются. Одна из них заключается в том, что большое количество субъектов с потенциальными или реальными оппозиционными взглядами теряется из-за связи парламентской и президентской оппозиции¹⁶.

¹⁶ Н.Ю. Вінничук, *Політична опозиція як інститут сучасної демократії...*, с. 86–92.

Интересный факт в работе французской модели оппозиции – формирование межфракционной оппозиции, так называемого «оппозиционного интерклуба», когда депутаты определенных идеологических предпочтений объединяются для координации совместной деятельности. Должность лидера клуба была организована на основе ротации. Несмотря на то, что регламент Национального собрания не предусматривает такой структуры, практика доказала ее пригодность для укрепления единства оппозиции. Структурные органы парламента наделены полномочиями, которые в большей или меньшей степени влияют на права и компетенции парламентского меньшинства. Спикер же руководит подчиненными службами, выполняя роль посредника в диалоге парламентских групп по вопросам деятельности палаты¹⁷.

Интересным на первый взгляд является такой институт, как конференция руководителей (спикер, вице-спикер, руководители постоянных комиссий и заинтересованные члены постоянных комиссий, представитель генеральной комиссии финансов и руководители парламентских фракций) – важный орган, который поддерживает контакты с правительством, является точкой столкновения парламентского большинства и оппозиции. На таких заседаниях оппозиция имеет возможность объявлять свои предложения и блокировать определенные решения. Таким образом, конференция руководителей предоставляет оппозиции больше влияния на формирование повестки дня¹⁸.

Наряду с парламентом во Франции есть другой субъект законодательства – правительство. В 34 ст. указано, что основной нормой права является закон, а в 37 ст. – правовые нормы в форме закона могут быть изменены декретами правительства. Если правительство не поддерживает законопроект, который выходит за пределы 37 ст., то его принимает парламент. Если правительство и парламентское большинство представлены одной партией, то сущность законопроектов не противоречит интересам правительства. Иначе говоря, принятие законопроекта с нарушением 37 ст. становится правилом. Такое распределение между правительством и оппозицией не обязательно предполагает наличие конфликта между исполнительной и законодательной властью. Ведь стратегия правотворчества зависит не только от согласия между парламентом и правительством, но и от силы и взглядов оппозиции и степени сплоченности большинства¹⁹.

Учитывая решающую роль правительства, парламент может ограничивать его поле деятельности, если это касается оппозиции. Большинство законопроектов, конечно, поступает от парламентского большинства. Оппозиционную же инициативу правительство рассматривает более как жест сво-

¹⁷ Там же, с. 86–92.

¹⁸ Там же, с. 86–92.

¹⁹ Там же, с. 86–92.

боды, а не реализацию конституционного права. Ее предложения касаются не столько политических вопросов, сколько социальных. Среди ограничений прав парламента и оппозиции есть блокированное голосование, которое заключается в том, что по предложению правительства палата, рассматривающая законопроект, проводит только одно голосование по содержанию законопроекта. Еще больше сужает права оппозиции институт принятия закона без голосования его содержания. В 49 ст. конституции указано, что премьер-министр имеет право подать предложение в парламента о вотуме недоверия в связи с голосованием над данным текстом. Это ограничение для оппозиции, потому что для принятия вотума необходимо большинство членов Национальной Ассамблеи. Зато оппозиция имеет право объявлять поправки к предложенным законопроектам, однако это больше формальность²⁰.

Если оппозиция не оказывает значительного влияния на осуществление функции в парламенте, то гораздо большей свободой она наделена в контролирующих органах. Например, в том, что правительство не должно вмешиваться в контролирующие полномочия Национальной Ассамблеи, не может противостоять вопросу вотума недоверия или влиять на контролирующую деятельность парламентских комиссий или депутатов. В этой сфере оппозиция играет важную роль. Она также обладает возможностью заставить правительство выяснить отдельные политические вопросы во время дебатов, которые до того времени не выносились на публику, а также выразить таким образом общественное недовольство правительством²¹.

Сравнивая работу оппозиции во Франции и в Украине, следует заметить, что в Украине ныне созревает традиция, когда оппозиции отводятся парламентские комитеты и участие в специальных комиссиях и контролирующих органах. Однако, в отличие от французского парламента, в Украине оппозиция имеет влияние в основном в комитетах, не связанные с перераспределением или контролем над государственными средствами. Так, в 2013 году после распределения парламентских комитетов оппозиция получила комитет свободы слова, который достался Николаю Томенко (ОО «Батьківщина»), комитет по вопросам европейской интеграции и иностранных дел – Григорию Немыре (ОО «Батьківщина»), комитет по вопросам экологической политики – Ирине Сех (ВО «Свобода»), комитет по культуре – Вячеславу Кириленко (ОО «Батьківщина»), комитет по вопросам правовой защиты – Андрею Кожемякину (ОО «Батьківщина»), комитет по борьбе с преступностью – Виктору Чумаку (УДАР), комитет по экономической деятельности

²⁰ Там же, с. 93.

²¹ Там же, с. 94–96.

(контроль по тендерным процедурам) – Андрею Иванчуку (ОО «Батьківщина»), комитет по образованию – Лилии Гриневич (ОО «Батьківщина»), комитет по правам человека – Валерию Пацкану (УДАР)²². Потому, на наш взгляд, было бы полезным для украинской оппозиции расширить спектр контролируемых органов, участие в которых оппозиционных сил гарантировалось бы нормативно-правовым актом.

Своеобразные традиции оппозиции исторически сложились в США, которые также считаются страной с классической двухпартийной системой. Прежде всего, следует подчеркнуть, что в США (где принято употреблять термины «большинство» и «меньшинство», а не оппозиция) главное – это распределение не между партиями, а между органами власти. Законодательство США не оперирует понятием «права партии», там говорится о «правах депутата». Более того, президент не имеет гарантированной поддержки ни в Сенате, ни в Палате представителей даже среди представителей своей партии. Он вообще может быть избран от партии меньшинства и, таким образом, оказаться в оппозиции к парламенту. Наряду с должностями и определенными обязанностями, как для представителей большинства, так и меньшинства, в Конгрессе существует правило включения в состав каждого комитета независимых конгрессменов и представителей второстепенных партий. Но количество этих мест в комитетах и подкомитетах определяется большинством. В дебатах половина времени традиционно отдается представителям меньшинства. Перечень выступающих при этом определяется ее лидером. У сенаторов вообще нет ограничений выступления во времени. Чем представители меньшинства часто пользуются для блокирования работы Сената²³.

Л. Слиски и В. Динес отмечают, что особенность президентской республики заключается в том, что правительство и его глава – президент, независимые или «полузависимые» от воли парламента. Оппозиция же действует в двух направлениях: стремится превратиться в большинство и получить пост Президента²⁴.

Отсутствие строгого голосования по партийной принадлежности, а также то, что, по мнению американских политологов, для американских конгрессменов самое главное – быть избранным, приводит к тому, что в Конгрессе существуют такие явления, как формальная политическая оппозиция, которая формируется по отношению к Президенту непосредственно после

²² Оппозиція розподілила свої комітети у ВР, http://www.newsru.ua/ukraine/25dec2012/opozitsia_komitetu.html, 25.12.2012.

²³ І. Павленко, *Правовий статус опозиції*, „Політичний менеджмент“ 2005, № 5 (14), с. 16–30.

²⁴ Л. Слиски, В. Динес, *Парламентская оппозиция как фактор политической стабильности демократических режимов*, „Власть“ 2001, № 10, с. 8–14.

выборов в Конгресс и может иметь парламентское большинство или меньшинство в обеих палатах или в одной из них. Кроме формальной оппозиции существует еще и политическая оппозиция, которая образуется в палатах конгрессменов по отношению к президентской администрации при голосовании по законопроектам и только относительно одного вопроса. В случае голосования по другому проекту она формируется заново с учетом политической ситуации. Подобное расхождение между формальной и реальной оппозицией позволяет говорить о существовании в Конгрессе неоднородной политической оппозиции²⁵. Отсюда условный характер разделения политических партий на правящую и оппозиционную.

В правилах Сената и Палаты представителей нельзя найти упоминание о роли, которую играют в обеих палатах партийные лидеры большинства и меньшинства. Специалист по конституционному праву, кандидат юридических наук В. Лафитский отмечает, что функции и статус лидеров меньшинства и большинства в палате представителей мало чем отличаются. Существенное отличие наблюдается только в иерархии своей политической партии. Лидер меньшинства одной палаты – первое лицо, тогда как лидер большинства в иерархии палаты – вторая после спикера фигура, не является ее должностным лицом. Функции лидера меньшинства, как и лидера большинства, ни в одном из актов не определяются. Но роль их весома. Одним из общих институтов американской и британской модели оппозиции является институт «кнотов», который выполняет функцию связующего звена между руководством правительства и членами фракции²⁶.

В постоянных комитетах Конгресса политические партии большинства и меньшинства представлены в соответствии с численностью фракций, причем утверждение состава каждого комитета осуществляется двумя резолюциями: одна перечисляет членов и председателя комитета от большинства, другая – список членов от меньшинства²⁷. Права меньшинства в Конгрессе немного расширились после принятия Закона о реорганизации в 1970 году, согласно которому депутаты партии меньшинства имеют права назначать 1/3 часть персонала вспомогательного аппарата, вызвать по своему выбору заинтересованных лиц на заседание комитета, готовить в случае необходимости альтернативные доклады комитета, а также распоряжаться 1/3 бюджета комитета²⁸.

²⁵ Там же, с. 12.

²⁶ В.И. Лафитский, *Конгресс США. Парламенты мира*, Москва 1991, с. 293–342.

²⁷ Л.И. Селезнев, *Политическая система США*, Санкт-Петербург 1995, с. 181.

²⁸ А.М. Осавелюк, *Вспомогательный аппарат зарубежных парламентов: структура и основные направления деятельности*, [в:] *Современное конституционное право зарубежных стран. Сб. статей*, ч. 2, Москва 1991, с. 132–137.

М. Янгельски выделяет четыре основных условия функционирования меньшинства в Конгрессе:

- 1) принцип разделения властей существует не между политическими партиями, а между Президентом и Конгрессом. Даже при условии существования пропрезидентского большинства в парламенте, он не может полностью рассчитывать на абсолютную лояльность законодательного органа. Происходит поиск союзников, в том числе в меньшинстве. Поэтому роль меньшинства – не только наблюдать, но и быть альтернативным участником игры;
- 2) принцип двойственности в организации работы Конгресса. Каждая из партий составляет единство большинства в одной и меньшинства в другой палате. Меньшинство в каждой из палат может играть активную роль посредника между большинствами;
- 3) партийная система состоит из двух доминирующих политических партий. Они и являются основой для плюралистической системы. В условиях голосования партии за отношение к конкретной проблеме, заинтересованные группы имеют больше шансов достичь цели. Фракционная гибкость позволяет создавать фракции – коалиции, что указывает на важную роль групповых интересов в функционировании двухпартийной системы;
- 4) значительная децентрализация политических групп. Партийные органы активны только в период выборов, особенно президентских²⁹.

Из вышеуказанного можно заметить наличие проблемы партийной дисциплины, которая прослеживается в снижении устойчивости политических групп. Деятельность оппозиционной партии – яркий пример процесса, на который влияют несколько факторов. Незначительная связь между общегосударственной избирательной кампанией и результатом полученного мандата определенного кандидата. Депутат не зависит от своих лидеров, а вопрос его перевыборов является главным образом его личным делом. После выборов тенденция к снижению субординации усиливается³⁰.

Наибольшие права меньшинство получает в Сенате, где, пользуясь правом риторики, каждый сенатор в своем докладе лишен временных ограничений. Только он сам решает, когда осуществить речь и передать голос другому сенатору. Существует только две возможности приостановить выступление: сокращение дискуссии с поправкой, а также при условии, если не менее 16 сенаторов подадут заявления на прекращение речи. Существенным элементом работы Конгресса являются слушания. Слушания могут начаться только с согласия лидера меньшинства или большинством голосов. Одними

²⁹ М. Jagielski, *Stany Zjednoczone*, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 175–212.

³⁰ Н.Ю. Винничук, *Політична опозиція як інститут сучасної демократії...*, с. 99–102.

из главных привилегий, которые имеет меньшинство в слушаниях, это право лидера меньшинства на краткий комментарий и право оппозиции пригласить на слушания собственных заинтересованных лиц (свидетелей) в специальные дни.

Американская модель политической оппозиции свидетельствует о том, что даже в условиях президентской республики, оппозиция имеет значительные рычаги влияния на законодательные и исполнительные органы власти. Этому способствует двухпартийная система, а также формальная принадлежность к одной из политических сил, ведь депутаты в момент голосования придерживаются собственного мнения относительно конкретного проекта, а не слепо выполняют волю лидера. Несмотря на то, что в Великобритании, Франции, США права отзыва депутатов своими избирателями не предоставляют, на наш взгляд, в контексте соблюдения партийной дисциплины и повышения ответственности народных избранников перед избирателями было бы уместно в Украине принять нормативно-правовой акт, который бы ограничил действия депутата парламента какими-либо условиями, при нарушении которых он может быть отозван своими избирателями, иначе говоря, ввести императивный мандат.

Уникальной по своей сути является швейцарская модель политической оппозиции, иначе говоря, модель прямой демократии. Устройство Швейцарии представляет собой систему власти общин, в которой отсутствуют институты парламентарной демократии, не выражен принцип разделения властей, отсутствует премьер-министр и должность Президента в классическом понимании. Федеральный совет условно называется правительством, однако основа ее власти опирается на неписанные правила, отсутствующие в других политических системах. Основное средство оппозиции в этой стране – референдум. Основанный в 1874 г., он дал возможность гражданам воспрепятствовать любому парламентскому законопроекту в получении статуса закона. Для инициирования референдума необходимо 50 тысяч подписей граждан или поддержка трех кантонов³¹.

В швейцарской доктрине А. Губер оппозицию определяет как те политические партии и группы, которые не относятся к правительственным политическим партиям и не поддерживают его политику³². Ж.М. Габриель дает подобную дефиницию оппозиции: «политическая оппозиция – это все политические партии и группы, которые не у власти и часто представляют противоположные ей взгляды³³.

³¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Konfederacja Szwajcarska*, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 213–248.

³² Там же, с. 213.

³³ Там же.

Краеугольным камнем швейцарской политической системы является принцип консенсуса, постоянный поиск компромиссов. Поэтому политическая оппозиция не является стабильной, а выступает от случая к случаю. С этим связаны ситуации, когда оппозиция манифестирует позицию противопоставления не по отношению ко мнению большинства, а как вариант компромиссного решения, что вызывает потребность во внепарламентских акциях. Среди главных факторов, влияющих на деятельность оппозиции – традиция референдума, когда народ непосредственно влияет на власть, имея во многих вопросах последнее слово; консенсус, как выражение согласия в главных решениях общественных вопросов. Отсутствие агрессивной оппозиции и рекордное уважение к политике – важнейшее достижение швейцарского общества. Главными субъектами оппозиции, на первый взгляд, выступают политические партии. В швейцарской доктрине партии определяются как организованная группа лиц с общими взглядами, которые на выборах выдвигают своих кандидатов в органы власти. Институционализация политических партий в привычном виде состоялась только в 2000 году, после принятия в 1999 г. новой конституции. В противовес официальной конституционной доктрине не граждане и политические партии, а группы интересов выступают самыми значимыми игроками «референдальной» демократии. Это создает условия для существования организованных финансовых групп интересов, способных использовать референдум в свою пользу. В общем, швейцарское законодательство – это координационно-кооперативная инициатива парламента и правительства с учетом других общественных сил³⁴.

Основная черта швейцарской модели оппозиции – включение политической оппозиции в состав власти, чем решается ряд проблем, связанных с противостоянием различных социальных сил. Правительство формируется на основе паритета в основном из четырех политических сил. Все функции политической оппозиции концентрируются в различных институтах, комитетах и комиссиях. Так же в парламенте сложно выделить роль оппозиции, так как даже проправительственные фракции способны оппонировать партнерам. Оппозиция в Швейцарии институционализована благодаря традиции и обычаям демократии, а также гарантиям ее деятельности через политические партии³⁵.

На наш взгляд, для Украины интересен опыт Швейцарии в аспекте проведения референдумов по общественно-значимым вопросам. Учитывая конфедеративное устройство Швейцарии, размеры страны и уровень жизни, следует отметить, что Украина на сегодняшний день не готова решать все

³⁴ Н.Ю. Вінничук, *Політична опозиція як інститут сучасної демократії...*, с. 110.

³⁵ Там же, с. 110–115.

значимые вопросы путем проведения референдума, однако наиболее актуальные и судьбоносные решения, в частности, касающиеся государственного устройства, внесения изменений в конституцию, языкового вопроса, вступления в международные организации, должны выноситься на всенародное голосование. Поэтому, на наш взгляд, необходимо внести изменения в Закон «О референдуме», которые бы четко и однозначно описывали процедуру осуществления волеизъявления граждан.

В завершение следует отметить, что, проанализировав пять моделей политической оппозиции, можно сделать вывод, что каждая из них по-своему уникальна и неповторима. Каждая может встречаться в других политических системах, однако, учитывая различия в традициях и политической практике отдельно взятой страны, она по-своему выражается в ее функционировании. Так, характерной чертой вестминстерской системы является политическая ответственность и наследственность правительства, в которой главным признаком является «узаконивание» роли оппозиции; американская модель построена на принципе системы сдержек и противовесов и не требует четкого разграничения на большинство и оппозицию; немецкая и швейцарская модели основываются на компромиссе между политическими силами и группами интересов; французская модель является одной из слабых в смысле обеспечения прав оппозиции из-за исключения ее из процесса принятия решений. Однако каждая из них по-своему обеспечивает существование гражданского общества и основ демократии. Опыт каждой из этих стран уникален и полезен для институционализации оппозиции в Украине. Из этого следует несколько рекомендаций для законодателей:

1. Необходимо урегулировать статус политической оппозиции в Украине путем внесения изменений в действующие нормативно-правовые акты, и разработать соответствующий закон «Об оппозиции».
2. Следует ввести императивный мандат.
3. Необходимо усовершенствовать Закон «О референдуме» в разделе процедуры проведения референдума, а также законодательного закрепления его результатов.

По нашему убеждению, введение императивного мандата в Украине позитивно отразится на партийной дисциплине народных депутатов, а также депутатов местных законодательных органов, так его внедрение в политическую практику позволит, во-первых, контролировать избранника его избирателями, во-вторых, предотвратить переход депутата из одной фракции в другую в парламенте. Однако следует учитывать, что введение императивного мандата будет иметь смысл при условии четкого определения оснований для отзыва народного избранника. В противном случае императивный мандат будет лишь формальным институтом контроля депутата.

Также необходимым условием функционирования демократического государства, на наш взгляд, является возможность инициирования всенародного референдума. Относительно процедуры проведения референдума, необходимо напомнить, что 27 ноября 2012 года Виктор Янукович подписал Закон «О всеукраинском референдуме». Верховная Рада приняла его 6 ноября 2012 года. Согласно закону, во-первых, «всеукраинский референдум может проводиться на предмет одобрения новой редакции Конституции, внесение в нее изменений, отмены или признания недействующим закона о внесении изменений в Конституцию», во-вторых, «Президент Украины провозглашает всеукраинский референдум по народной инициативе, если его инициировали с соблюдением установленных в Конституции и законов требований по организации и порядку проведения всеукраинского референдума», в-третьих, «субъектом назначения или провозглашения всеукраинского референдума является Президент и Верховная Рада»³⁶. Из этого следует, что на референдум может быть вынесен готовый законопроект, а также главное условие, что объявляют референдум глава государства и парламент. На наш взгляд, последняя норма существенно ограничивает в правах граждан Украины, в частности общественные объединения, гражданские организации и ассоциации, лишая их возможности инициирования народного волеизъявления по актуальной проблеме. Кроме того, закон лишает инициативы и оппозиционные политические силы, так как очевидно, что под понятием «парламент» в законе предполагается парламентское большинство, которое, вне всякого сомнения, не поддержит инициативы оппозиции, например в проведении волеизъявления по вопросу доверия центральным и местным органам власти. По нашему мнению, данный закон необходимо доработать.

Процесс институционализации оппозиции сложен и длителен, а также требует политической воли всех участников политического процесса, а также экспертов. На наш взгляд, наиболее продуктивной для разработки «правил для власти и оппозиции» была бы работа группы или комиссии отечественных и зарубежных специалистов в сфере политических, правовых, философских и прочих наук. Чем больше к решению данного вопроса будет привлечено незаангажированных людей, без привязки к политическим силам либо личностям, тем эффективнее будет продукт их совместного творчества.

³⁶ В. Пиховшек, *Всеукраинский референдум: тактическая, политическая и историческая составляющая*, http://lb.ua/news/2013/04/19/197306_vseukrainskiy_referendum.html, 19.04.2013.

РЕЗЮМЕ

В данном исследовании рассматриваются основы и особенности деятельности оппозиции в ряде демократических стран. Автор статьи, представляя функционирование политической оппозиции в различных странах, проводит аналогии с деятельностью оппозиции в Украине, отмечая схожие тенденции и различия в том или ином аспекте функционирования политической оппозиции.

Denis Tsymbal

THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE POLITICAL OPPOSITION

This study covers the basics and specifics of the opposition in some democratic countries. The author, talking about the functioning of the political opposition in different countries, in particular draws analogies with the activities of the opposition in Ukraine, noting the similarities or differences in one or another aspect of the functioning of the political opposition.

KEY WORDS: *political opposition, the party system, political institutions, the government, the parliament*

Список литературы

- L. Helms, *Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies*, "Government and Opposition" 2004.
- А.М. Осавелюк, *Вспомогательный аппарат зарубежных парламентов: структура и основные направления деятельности*, [в:] *Современное конституционное право зарубежных стран. Сб. статей*, ч. 2, Москва 1991.
- І. Павленко, *Правовий статус опозиції*, „Політичний менеджмент“ 2005, № 5 (14).
- М. И. Пирен, *Публичная политическая деятельность: учеб. пособие*, Москва 2009.
- М. В. Примуш, *Політико правове регулювання діяльності політичних партій*, Донецьк 2001.
- Л. Слиска, В. Динес, *Парламентская оппозиция как фактор политической стабильности демократических режимов*, „Власть“ 2001, № 10.
- E. Zwierchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000.