



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



Регламентация діяльності парламентської опозиції (досвід країн Європейського Союзу, Латинської Америки та Японії)

**Інформаційна довідка, підготовлена
Європейським інформаційно-
дослідницьким центром на запит
народного депутата України**

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Діяльність Європейського інформаційно-дослідницького центру здійснюється в рамках програми USAID "Рада: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво", що виконується Фондом "Східна Європа". Більше про центр на сайті <http://euinfocenter.rada.gov.ua/>

Резюме

При дослідженні регламентації діяльності парламентської опозиції в тій чи іншій країні варто розуміти — правове регулювання є лише одним із чинників, що визначає роль опозиції. Як відзначає **Венеціанська комісія**, «куди важливішими фактором є національний політичний контекст та політична культура, які формуються додатково до правової основи. У зрілих демократіях опозиція може процвітати без правових гарантій». Тому часто в парламентах світу діяльність опозиції не регламентується ні в Конституції, ні в регламенті (*Великобританія, Німеччина, Японія*).

У скандинавських країнах (*Норвегія, Фінляндія, Швеція*) опозиція побічно згадується лише в регламенті. Найбільше прав за опозицією закріплено у Конституції *Португалії* та у двох спеціальних законах про діяльність опозиції у цій країні. У Латинській Америці (*Аргентина, Болівія, Чилі, Колумбія, Еквадор, Мексика, Уругвай, Венесуела*), де формально закріплено існування багатопартійної системи, опозиція фактично відсутня. Діяльність опозиції в країнах цього регіону не врегульована й законодавчо.

Найчастіше у регламентах та інших законодавчих актах **вживається поняття «опозиція»**. Лише у *США* основну опозиційну партію називають **партією меншості**. У розглянутих країнах також **відсутня практика документального оформлення опозиції**.

У регламентах найчастіше **унормовуються права не опозиції, а опозиційного лідера**, який бере участь у формуванні порядку денного, погодженні ключових посад тощо. Законодавчо не регламентовано, проте на практиці лідер опозиції повинен підтримувати комунікацію з іншими опозиційними партіями та вибудовувати спільну політику в процесі контролю за урядом. Це стає складнішим завданням, якщо опозиційні партії мають різні ідеологічні настанови. Проте у цьому випадку їх має об'єднувати спільна мета — опонувати діям уряду, а не вирішувати свої поточні завдання.

Як зазначається у доповіді Ради Європи, **питання політичної приналежності депутатів** протягом терміну їхніх повноважень заслуговує на особливу увагу, оскільки часта зміна може вплинути на баланс між більшістю і опозицією в парламенті¹. У проаналізованих країнах **питання виходу із опозиції (або входження)** ніяк не регулюється. Як правило, депутати повинні дотримуватися загальної політики партії. Проте Рада Європа пропонує наступний варіант вирішення цієї проблеми — надати депутатам можливість переходити/виходити з більшості/меншості або на початку законодавчого періоду, або на початку чергової сесії.

Додатково. **Основні функції опозицій в демократичних країнах:** здійснювати нагляд і контроль за урядом; пропонувати політичні альтернативи; досліджувати законодавчі та бюджетні пропозиції уряду. Проте при аналізі діяльності опозиції в ряді **недемократичних країн** (Африка) спостерігаються інші характеристики опозиції, що відрізняються від вищеперерахованих. Це — неефективний контроль уряду; необгрунтована критика влади; відсутність аргументованих альтернатив; постійне прагнення до автономії.

¹ Majority and opposition: striking a balance in democracy — http://websitepace.net/documents/10643/1166760/Theme_3.pdf/df02875d-f8b1-4002-a2ad-f8a12a119255

Регламентация діяльності опозиції в міжнародних документах

У **Резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи**² зазначено, що основною функцією парламентської опозиції є контроль уряду та забезпечення прозорості прийняття державних рішень. У Резолюції «*парламентська опозиція*» та «*парламентська меншість*» ототожнюються. **Пункт 13** Резолюції передбачає, що парламенти держав-членів Ради Європи визначають такі права по відношенню до опозиції / парламентської меншості:

- опозиція повинна брати участь у прийнятті політичних рішень
- опозиція повинна брати участь у нагляді, перевірці, контролі політик (policy) уряду
- опозиція та представники більшості мають право на отримання однієї і тієї ж інформації від уряду
- представники опозиції мають право ставити більше запитань до уряду (під час години запитань), ніж представникам більшості
- представники опозиції мають право вимагати створення комісії з розслідування або парламентської місії та ставати їхніми членами
- представники опозиції мають право вимагати проведення позачергової сесії (якщо є кворум – ¼ від членів парламенту)
- представники опозиції мають право звернутися до Конституційного суду і вимагати перегляду прийнятих законів

Сполучене Королівство Великої Британії

Офіційна опозиція – це друга за величиною політична партія в Палаті громад (перша за величиною партія формує уряд). Лідер цієї партії стає лідером опозиції. Завдання офіційної опозиції – стежити за роботою уряду. У більш загальному сенсі, будь-яка партія, яка не є частиною уряду, вважається опозиційною³. Основні завдання опозиції:

1. Сприяти розробці законодавства через конструктивну критику.
2. Виступати проти тих пропозицій уряду, які опозиція вважає недопрацьованими.
3. Пропонувати поправки до урядових законопроектів.

➤ Законодавче закріплення

У Законі «**Про міністерства**»⁴ лідер опозиції визначається як «лідер опозиційної до уряду партії, яка має найбільшу кількість у Палаті громад».

У **статті 3 «Акту щодо управління Палатою громад»**⁵ визначається, що до складу комісії Палати громад повинні входити: спікер; член Палати громад, призначений лідером опозиції; три інші члени Палати громад. Статус опозиції побічно визнається в **Законі «Про розвідку»**⁶. Відповідно до **статті 10**, прем'єр-міністр повинен проконсультуватися з лідером опозиції перед призначенням членів Комітету безпеки.

² Resolution 1601 (2008). Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament — <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17626&lang=en>

³ Glossary Parliament UK — <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/opposition-the/>

⁴ Ministers of the Crown Act 1975 — <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/26/contents>

⁵ House of Commons (Administration) Act 1978 — <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm197879/cmacts/036/19780036.htm>

⁶ Intelligence Services Act 1994 — <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/13/section/10>

Також існують певні правила в **Кодексі міністрів Великобританії**⁷, в яких згадується опозиція: «Перш ніж міністр зробить важливу заяву перед ЗМІ, копія цієї заяви за 45 хвилин має бути представлена опозиції». Це робиться для того, аби забезпечити опозиційним партіям право вчасно та повністю відповісти на заяви міністрів.

Законодавчо не закріплено положення щодо співпраці опозиції та уряду. Проте, як свідчать дослідження, подібна співпраця є важливим елементом у роботі як уряду, так і опозиції:

- лідер опозиції проводить консультації з прем'єр-міністром у разі введення надзвичайного стану в країні
- обговорення між лідером опозиції і прем'єр-міністром ситуації щодо безпекової політики (найчастіше подібні обговорення проводяться таємно)
- членам Тіньового кабінету пропонується взяти участь брифінгах відповідного профільного міністерства щодо розробки майбутніх напрямків діяльності

➤ Особливості діяльності опозиції

Двадцять днів в кожній сесії відведено для опозиційних дебатів. Із цих днів сімнадцять знаходяться в розпорядженні лідера опозиції і три можуть бути використані керівниками менших опозиційних партій. Лідер опозиції може поставити до 6 запитань прем'єр-міністру в ході «Години уряду». Інші опозиційні депутати мають право на одне запитання. Ще однією особливістю британської опозиції є формування **Тіньового кабінету**. Він складається із членів головної опозиційної партії, яка заздалегідь розподіляє міністерські посади.

Порядок денний визначається урядовою партією за узгодженням із головним парламентським організатором опозиційної партії. Головні організатори правлячої та опозиційної партій постійно підтримують комунікацію, тому за необхідності швидко можуть узгодити час для додаткового обговорення якогось пункту порядку денного⁸. Опозиційні партії також отримують додаткові кошти. Головна причина такого фінансування – наблизити ресурси опозиційних партій до ресурсів, доступних уряду. Розмір фінансування визначається **Актом «Про міністерські та інші витрати»**⁹.

Федеративна Республіка Німеччина

Парламентська опозиція — це депутати та партії, які не беруть участі у формуванні уряду. Основне завдання опозиції полягає у розробці альтернативних політик відносно до тих, що пропонує уряд та більшість.¹⁰

➤ Законодавче регулювання

У **Конституції**¹¹ парламентська опозиція не згадується. У Конституції приділяється увага швидше правам і обов'язкам окремих суб'єктів та утворень (депутати, парламентські

⁷ UK's Ministerial Code —

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/579752/ministerial_code_december_2016.pdf

⁸ Правова регламентація опозиційної діяльності в зарубіжних країнах — http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e-journals/FP/2009-3/09bimvzk.pdf

⁹ Ministerial and other Salaries Act 1975 — <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/27/enacted>

¹⁰ Die Rolle der Opposition in der Demokratie — <https://www.bundestag.de/blob/419236/64f376df7bf65033d059668e3e8614f2/wd-3-285-06-pdf-data.pdf>

¹¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland — <https://dejure.org/gesetze/GG>

групи, фракції), які можуть утворити опозицію. У **Регламенті Бундестагу**¹² «опозиція» також не згадується. Фактично регламент регулює правовий статус парламентської опозиції через регулювання правового статусу меншості без установки спеціальних прав або обов'язків для опозиції. Мається на увазі така кількість депутатів, яка має право вносити пропозиції.

На федеральному рівні «парламентська опозиція» згадується лише в *статті 92 Кримінального Кодексу*¹³, в якій зазначається, що формування парламентської опозиції є важливим конституційним принципом.

У конституціях федеративних земель поняття опозиції використовується доволі часто. Наприклад, у **Конституції міста Гамбург**¹⁴ у *статті 24* зазначається, що «опозиція є невід'ємною частиною парламентської демократії». Опозиція також згадується в **Законі «Про правовий статус членів парламенту»**¹⁵, де зазначається, що члени опозиції отримують надбавки до заробітної плати.

Якщо в парламенті існує кілька опозиційних партій, то вони не повинні зливатися в єдину опозицію. Тоді партії неофіційно визначають, якій із них має надаватися статус головної опозиційної партії. На практиці, головною опозиційною партією стає та, яка має найбільше депутатів у парламенті, а лідер цієї партії вважається лідером опозиції.

➤ **Особливості діяльності опозиції**

Опозиційні депутати часто використовую «великі запити» як інструмент контролю уряду. Через такі запити вони можуть просити надати інформацію щодо певної теми. Відповіді на «великі запити» часто призводять до парламентських дебатів. Ще одним інструментом є «Година уряду», де питання ставлять насамперед опозиційні партії. Також присутній такий елемент парламентської опозиційної діяльності, як опозиційний Кабінет Міністрів. Вперше він був сформований у 1960 році.

Португальська Республіка

Парламентська опозиція – це партії, які не беруть участі у формуванні уряду.

➤ **Законодавче регулювання**

*Стаття 40 Конституції*¹⁶ надає парламентській опозиції право на ефірний час на державних радіо- та телеканалах. Опозиційні партії мають однаковий з представниками влади ефірний час та однакову кількість публікацій.

Стаття 114 Конституції передбачає, що політичні партії мають право на опозицію: «За меншістю визнається право на демократичну опозицію відповідно до Конституції і закону. Політичні партії, які не входять до уряду, користуються правом на отримання регулярної інформації безпосередньо від уряду про хід вирішення основних питань, що становлять суспільний інтерес». У *статті 228 Конституції* також вказано, що закони про зміни до

¹² Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages — http://www.gesetze-im-internet.de/btgo_1980/index.html

¹³ Strafgesetzbuch — <https://dejure.org/gesetze/StGB/92.html>

¹⁴ Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg — <http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psm1?showdoccase=1&doc.id=jl-VerfHARahmen&doc.part=X&doc.origin=bs&st=lr>

¹⁵ Abgeordnetengesetz, AbgG — <http://www.buzer.de/gesetz/2348/a33317.htm>

¹⁶ Constitución portuguesa de 1976 — <http://www.viajeuniversal.com/portugal/constitucion1.htm>

Конституції «повинні поважати плюралізм думок та свободу політичних організацій, включаючи політичні партії та їхнє право на демократичну опозицію».

Португальський парламент також ухвалив два спеціальні закони про опозицію. **Закон «Про правовий статус опозиції»**¹⁷ від 05.08.1977 передбачає:

- політичні партії, що представлені в парламенті та не є частиною уряду, мають право на отримання інформації від уряду;
- опозиція має право проводити консультації з урядом щодо питань зовнішньої політики; політики національної оборони; державного бюджету;
- опозиційні партії мають право співпрацювати у ході своєї роботи.

У Законі «Про гарантії права опозиційної партії на виступ»¹⁸ від 05.09.1986 року зазначено:

- політичні партії, представлені в парламенті та які не є частиною уряду, мають право відповідати на політичні заяви уряду (у тому числі в засобах масової інформації).

Королівство Норвегія

Парламентська опозиція — це партії, які не беруть участі у формуванні уряду. Основне завдання опозиції полягає у нагляді та контролі за діяльністю уряду.

➤ Законодавче регулювання

Права опозиції закріплені лише в **Регламенті**¹⁹. У цьому документі зазначено, що місця в комітетах мають бути розподілені між фракціями пропорційно, що дає опозиції можливість доступу до регулювання роботи законодавчого органу. Закріплена також система депутатських запитів до уряду, який зобов'язаний відповідати на них протягом двох місяців.

Сполучені Штати Америки

Партія, яка отримала більшість місць у кожній із двох палат Конгресу, стає партією більшості. Основну опозиційну партію, тобто другу за величиною, називають партією меншості. Легітимність партії меншості підтверджується регламентами. Лідери меншості обираються в Сенаті та Палаті представників кожні два роки шляхом таємного голосування.

➤ Законодавче регулювання

У Конституції опозиція не згадується. У **Регламенті Палати представників**²⁰ зазначено:

- Спікер, в консультації з лідером меншості, розробляють систему тестування на наркотики в Палаті представників;
- Генеральний інспектор призначається на з'їзді після консультації спікера з лідером більшості та лідером меншості;
- Спікер і лідер меншості можуть бути членами Комітету з питань розвідки, але не мають права голосу в цьому комітеті;

¹⁷ Lei 59/77, de 5 de Agosto — <https://dre.tretas.org/dre/69308/lei-59-77-de-5-de-agosto>

¹⁸ Lei 36/86, de 5 de Setembro — <https://dre.tretas.org/dre/35001/lei-36-86-de-5-de-setembro>

¹⁹ Stortingets forretningsorden — <https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2012-06-07-518?q=Stortingets%20forretningsorden>

²⁰ Rules of the house of representatives — <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>

- затверджений календар роботи Конгресу може коригуватися після консультації спікера з лідером меншості;
- час, відведений для дебатів щодо резолюцій, повинен бути порівну розподілений між ініціаторами проекту резолюції, лідером більшості та лідером меншості *та ін.*

У Регламені Сенату²¹ зазначено:

- за клопотанням лідерів більшості та меншості законопроект може бути поданий одразу до двох комітетів;
- поправки до законодавчих актів повинні бути подані лідерами більшості та меншості перед обговоренням;
- час для обговорення має бути порівну відведений для партії більшості і партії меншості *та ін.*

➤ Особливості діяльності опозиції

В обох палатах більшість та меншість отримують додаткове фінансування. Неофіційно лідер меншості підтримує зв'язки з іншими партійними лідерами²².

Японія

Як відзначають дослідники, японській демократії притаманна повага до прав опозиції. Правляча партія вважає себе зобов'язаною досягти розуміння з опозицією, погоджуючись заради цього на певні поступки. Аналіз діяльності опозиційних партій в Японії показує, що діяльність опозиції у більшості випадків зводиться до розробки альтернатив урядовим законопроектам²³.

➤ Законодавче регулювання

Конституція²⁴ Японії 1946 року встановлює загальний перелік демократичних засад, які створюють правову основу для діяльності парламентської опозиції. Крім того, в Конституції закріплений перелік повноважень, здійснення яких може бути ініційовано парламентською меншістю. До їх числа входять:

- скликання позачергової сесії парламенту на вимогу більш ніж ¼ загальної кількості членів будь-якої з двох палат парламенту;
- право не менш ніж 1/5 присутніх членів палати вимагати внесення голосування кожного члена палати в протокол.

➤ Особливості діяльності опозиції

Японська опозиція нерідко використовує тактику відкритого затягування самої процедури голосування перед закриттям парламентської сесії, використовуючи положення **Закону «Про парламент»**, які забороняють автоматичне перенесення обговорення по законопроекту на наступну парламентську сесію. У свою чергу, одним з найбільш

²¹ Rules of the Senate — <http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RulesOfSenateHome>

²² The Relationship between the Government and the Opposition or Minority Parties in Selected Places — <http://www.legco.gov.hk/yr02-03/english/sec/library/0203rp01e.pdf>

²³ Opposition in Parliamentary Democracies: British and Japanese Political Parties in Comparison — http://repository.seikei.ac.jp/dspace/bitstream/10928/417/1/asia-38_215-238.pdf

²⁴ Constitution of Japan — http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html

потужних засобів, що використовує правляча партія в парламентській боротьбі з опозицією, вважається право Прем'єр-міністра достроково розпустити нижню палату парламенту, а також призначити нові парламентські вибори.

Країни Латинської Америки

Діяльність опозиції в країнах цього регіону не врегульована (*Аргентина, Болівія, Чилі, Колумбія, Еквадор, Гватемала, Мексика, Нікарагуа, Парагвай, Перу, Уругвай, Венесуела*). Незначна роль політичних партій в державному механізмі країн Латинської Америки пояснюється деякими причинами:

- позапарламентський спосіб формування уряду
- гіпертрофована президентська влада
- переважна роль виконавчих органів у процесі здійснення державної влади
- традиційний вплив збройних сил на політичну систему
- відносна слабкість законодавчих органів

Також дослідники зазначають, що сучасна модель опозиції в Латинській Америці є сумішшю моделей США та європейських країн, на які накладається політичний контекст регіону. Тому механізм діяльності опозиції тут до кінця не відрегульовано²⁵.

➤ Законодавче регулювання

Діяльність опозиції в країнах цього регіону не врегульована законодавчо.

➤ Особливості діяльності опозиції

Практична відсутність опозиції в латиноамериканських країнах є яскравим прикладом того, що навіть формальне існування багатопартійної системи з унормуванням демократичних принципів не є свідченням можливості існування ефективної опозиції.

Інформацію підготувала Анастасія Паршикова,
аналітик Європейського інформаційно-дослідницького центру
<http://euinfocenter.rada.gov.ua/>

²⁵ Parliamentary Opposition in Nonparliamentary Regimes — <http://www.pitt.edu/~smorgens/papers/parliamentary%20opposition.pdf>