

Шачковська Л.С.,
Бондар С.С.

Чинники інституціоналізації політичної опозиції

Розглядаються основні чинники, від яких залежить ступінь залучення опозиції до державної діяльності. Проаналізовано проблему інституціоналізації парламентської опозиції у президентській республіці, парламентській республіці з «Вестмінстерською моделлю» (парламентською опозицією без права вето урядових рішень); із парламентською опозицією з правом вето рішень уряду; з моделлю прямої демократії в рамках моделі змішаної республіки (французької напівпрезидентської моделі, коли більшість і опозиція нормативно не розмежовані), а також на класичному прикладі змішаної республіки, коли існує чітке розмежування статусу більшості й опозиції. Відзначається, що рівень інституціоналізації парламентської опозиції залежить від форми правління, тобто від того, який рівень впливу має парламент (більшість) на формування уряду та контроль за його діяльністю.

Ключові слова: політична опозиція, форма правління, рівень інституціоналізації.

Рассматриваются основные факторы, от которых зависит степень привлечения оппозиции к государственной деятельности. Проанализирована проблема институционализации парламентской оппозиции при президентской республике, парламентской республике с «Вестминстерской моделью» (парламентской оппозицией без права вето правительственных решений); с парламентской оппозицией с правом вето решений правительства; с моделью прямой демократии в рамках модели смешанной республики (французской полупрезидентской модели, когда большинство и

оппозиция нормативно не разграничены), а также на классическом примере смешанной республики, когда существует четкое разграничение статуса большинства и оппозиции. Отмечается, что уровень институционализации парламентской оппозиции зависит от формы правления, точнее, от того, какой уровень воздействия имеет парламент (большинство) на формирование правительства и контроль за его деятельностью.

Ключевые слова: политическая оппозиция, форма правления, уровень институционализации.

The main factors that affect the degree of opposition involvement into the state activity had been revealed. The authors analyzed the problem of the institutionalization of the parliamentary opposition in the presidential republic and parliamentary republic 1) with the "Westminster model" or parliamentary opposition without veto right for government decisions; 2) with parliamentary opposition with veto right for government decisions; 3) with the model of direct democracy, in terms of the model of mixed republic of French semi presidential model where the majority and the opposition are not separated by regulations, and a classic example of a mixed republic, when there is a clear differentiation of the majority and the opposition status. It is noted that the level of institutionalization of parliamentary opposition depends on the form of government, particularly, on the level of influence of the Parliament (majority) to form a government and control over its activities.

Key words: political opposition, the government, form of government, the level of institutionalization.

УДК 321.01.(4)

Шачковська Л.С.,
кандидат політичних наук, доцент,
завідувач кафедри суспільних
дисциплін
Уманського державного педагогічного
університету імені Павла Тичини
Бондар С.С.,
кандидат політичних наук, доцент
кафедри суспільних дисциплін
Уманського державного педагогічного
університету імені Павла Тичини

Постановка проблеми. Спосіб формальної організації й особливості діяльності опозиції в державі залежать від цілої низки чинників. У демократичних країнах Заходу опозиція відіграє важливу роль – бере безпосередню участь у процесі управління державою. Проте ступінь її залучення до державної діяльності є різним, і ця різниця перебуває в прямій залежності від основних чинників. Першим чинником є форма державного правління й тип виборчої системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одним із провідних критеріїв визначення ефективної діяльності інституту політичної опозиції є механізм впливу на ухвалення державних рішень. Уперше термін «прийняття рішень» було вжито в 30-х роках ХХ ст. Б. Стіном, у 60-х роках політичні рішення вивчає С. Марч, а управлінські рішення вперше аналізуються Д. Снайдером. П. Гордон називає управлінські рішення основою державного управління [4]. Зараз питання участі парламентської опозиції в законодавчому процесі та процесі прийняття політичних рішень вивчають вітчизняні дослідники В. Андрущенко [1], Т. Бук [7],

В. Коробко [7], В. Фесенко [7] та інші, а проблемі взаємодії більшості й опозиції присвячено декілька публікацій С. Гавриша [4]. Проте слід відзначити, що вказані дослідження є своєрідною рефлексією над ситуацією, а ґрунтовних робіт без емоційного забарвлення й звинувачень на адресу меншості досить небагато, тому дослідження в цьому напрямку є надзвичайно актуальним.

Мета статті – проаналізувати основні чинники, від яких залежить ступінь залучення опозиції до державної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Від форми правління залежить те, якою мірою відбувається безпосереднє залучення опозиції до керівництва державою, чи відіграє вона роль у призначенні й звільненні з посад окремих урядовців або уряду в цілому.

Розглянемо проблему інституціоналізації опозиції в країнах із парламентською формою правління. Роль парламентської більшості є надзвичайно важливою: члени партії, яка перемогла на виборах (більшість), стають членами Кабінету міністрів, а лідер цієї партії – прем'єр-міністром.

У парламентській республіці партія (коаліція), що прийшла до влади, домінує і в парламенті, і в уряді. Опозиція для гарантовано ефективної діяльності має потребу в додаткових правах. У парламентських республіках опозиція часто має додаткові можливості для висловлення своєї політичної позиції і впливу на урядові рішення.

За умови «злиття» виконавчої та законодавчої влади й домінування Кабінету над Парламентом на парламентську опозицію покладається функція контролю над урядом [3].

У рамках парламентської республіки слід виділяти, по-перше, парламентську опозицію без права вето урядових рішень [1, с. 23]. Передусім така модель характерна для Великої Британії й держав, що успадукували її політичну систему – «Вестмінстерську». У рамках такої моделі найбільша партія, яка виступає проти правлячої партії, називається «офіційною» («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 в парламенті й отримує зарплатню з державного бюджету. Якщо його/її партія проходить у новостворений уряд, лідер опозиції та члени тіньового кабінету зазвичай отримують офіційні урядові посади, які вони дублювали.

Основні характеристики моделі:

- двопартійна політична система, що дає змогу легко ідентифікувати владу й опозицію;
- парламентська республіка;
- контроль уряду над парламентською більшістю.

У цій моделі опозиція має:

- офіційний статус;
- додаткове державне фінансування;
- визначені законом форми діяльності («тіньовий уряд»);
- гарантії публічного висловлення і вплив на порядок денний парламенту;
- право отримання інформації від уряду;
- лише символічні можливості впливу на урядові рішення та рішення парламенту.

У рамках парламентської республіки слід виділяти парламентську опозицію з правом вето рішень уряду [1, с. 32]. Прикладом цієї моделі може бути Німеччина.

Основні характеристики такої моделі:

- уряд формується внаслідок створення коаліції, у парламенті присутні більше двох партій;
- парламентська республіка;
- уряд контролює парламентську більшість, однак для затвердження багатьох важливих рішень потрібно мати згоду опозиції.

Статус опозиції в цій моделі:

- опозиція не представлена однією фракцією;
- жодна з партій парламентської меншості не має офіційного статусу опозиції та специфічних форм діяльності;
- уряд не має повного контролю над більшістю в законодавчому органі, для вирішення деяких питань потрібна участь опозиції;
- опозиція має однакові з більшістю гарантії впливу на порядок денний і можливості публічного висловлювання.

Унаслідок того, що в парламент проходить зазвичай більше двох партій, не завжди очевидним є те, хто отримує владу, а хто переходить в опозицію, часто для отримання влади потрібно формувати парламентську коаліцію.

У таких умовах фіксація спеціального статусу найбільшої опозиційної фракції й створення нею альтернативного «тіньового» уряду недоцільні:

- ця фракція через певний час може стати членом коаліції;
- оскільки уряд формується на підставі коаліційних переговорів, «тіньовий уряд» опозиції не приходить до влади автоматично внаслідок зміни статусу опозиції.

Опозиція має можливість брати участь в ухваленні рішень не тільки приєднавшись до правлячої коаліції, а й за допомогою інших механізмів. Зазвичай це відбувається через застосування механізму кваліфікованої більшості під час ухвалення деяких найважливіших рішень (наприклад, потреба набрати 2/3 голосів на підтримку законодавчих актів певного типу).

У Німеччині участь опозиції в ухваленні державних рішень забезпечується іншими інститутами. Основним місцем для впливу опозиції на державні рішення є верхня палата парламенту – Бундесрат. Його повноваження останнім часом суттєво розширилися, він може накладати вето на велику частину законодавчих ініціатив нижньої палати.

Плюс моделі – участь багатьох політичних сил у виробленні політики. Сформоване рішення має високий ступінь легітимності й підтримується більшістю парламентаріїв. До його вироблення залучають альтернативні погляди.

Мінус цієї моделі – низька прозорість під час ухвалення рішень і розмита відповідальність. Неможливо простежити, хто саме бере участь у розробленні того чи того рішення й хто відповідає за нього. У такій системі також досить важко

здійснювати будь-які реформи: вони повинні пройти занадто багато узгоджень.

Модель прямої демократії [6, с. 35]. Цю модель можна розглядати як «продовження» попередньої. Опозиція має ще більші можливості впливу на державні рішення, їй не обов'язково бути локалізованою в парламенті. Така модель досить унікальна, вона характерна, зокрема, для Швейцарії.

Основний механізм діяльності опозиції в цій моделі – можливість ініціювання референдумів. Будь-яка група може, подавши належну кількість підписів, ініціювати всенародний референдум щодо того чи іншого закону, ухваленого парламентом. Загроза проведення такого референдуму ще під час обговорення політичного рішення зазвичай є сигналом про потребу врахування альтернативних позицій під час його вироблення.

Щоб гарантувати втілення урядової ініціативи в законі, уряд застосовує консультації з тими політичними силами й групами, які погрожують ініціювати референдум. Переваги та вади цієї моделі майже повністю збігаються з перевагами та вадами попередньої.

У державах зі змішаною формою правління залучення партій до управління державою є, як правило, більш опосередкованим. Загальною нормою є те, що вплив партій на долю уряду проявляється у висловленні недовіри, унаслідок якої може відбутися відставка уряду. У країнах, які прийняли змішану систему, партії більшості можуть впливати на склад уряду завдяки тому, що конституційні норми дають парламенту право відмовити в схваленні запропонованих президентом призначень на деякі важливі урядові посади. Але голова виконавчої влади не залежить від парламентської більшості, тому що зміни в чисельності парламентської більшості не приводять безпосередньо до відставки уряду.

У рамках моделі змішаної республіки можна виділяти французьку напівпрезидентську модель, коли більшість і опозиція нормативно не розмежовані. Право ініціювання й ухвалення вотуму недовіри уряду належить у цій моделі представникам опозиції (ініціювання – десятою частиною від загальної кількості депутатів, ухвалення – абсолютною більшістю від загальної кількості депутатів). Вадю є відсутність реальної можливості парламентської опозиції впливати на діяльність уряду [3].

Основні характеристики моделі:

- «змішана» політична система;
- парламент формує уряд;
- президента обирають через прямі вибори, він має велике коло повноважень;
- функцію опозиції бере на себе;
- парламентська меншість (якщо більшість і президент належать до однієї політичної сили);

– парламентська меншість і президент (якщо більшість і президент належать до різних політичних сил);

– двополюсна партійна система (виборча система заохочує блокування близьких партій).

Така політична система залишає багато місця для різних концепцій політичної опозиції, і французький варіант – лише один із можливих, хоча далеко не найкращий.

Статус і можливості парламентської опозиції у Франції:

– не має можливості впливати на ухвалені політичні рішення;

– не має закріпленого статусу й прав щодо контролю над діяльністю уряду;

– не впливає на порядок денний парламенту.

Статус президента Франції в опозиції:

– навіть в опозиції президент залишається главою держави;

– політично незалежний від уряду;

– має суттєві можливості впливу на державну політику: право розпуску Національних Зборів (раз на рік); право подавати запит щодо відповідності будь-якого законопроекту Конституції в Конституційну Раду (наш аналог – Конституційний Суд); право відмовитися підписувати будь-яке рішення парламенту й повернути його на подальший розгляд; право відмовитися підписувати постанови уряду, що означає потребу проведення цієї постанови через парламент як законопроект;

– президент в опозиції не координує свої дії з парламентською меншістю.

Опозиція за французьким варіантом змішаної системи слабка. Парламентська меншість у Франції ще слабша, ніж у Великій Британії. Вона так само не має жодних можливостей участі в розробленні державних рішень. Крім того, у Франції, на відміну від Великої Британії, опозиція не наділена жодним спеціальним статусом і не має жодних повноважень, що компенсують, наприклад, можливість формувати порядок денний парламенту впродовж певної кількості днів на місяць.

Можливості для опозиційної діяльності у Франції досить обмежені. Це є однією з причин великої популярності непарламентських форм протесту й опозиційної діяльності у цій країні: страйків, демонстрацій, акцій непокори. До того ж, як свідчить досвід, часто ці акції містять у собі вагому частку насильства. Це відбувається тому, що французьке суспільство досить сегментоване, а інтереси різних його сегментів часто суперечать одне одному. Парламент з огляду на невисоку роль опозиції не є майданчиком, на якому ці інтереси можна узгодити.

В умовах, коли президент і уряд належать до однієї політичної сили, вади такої моделі повторюють вади британської моделі опозиції й навіть є трохи більшими. Якщо ж президент і уряд нале-

жать до різних політичних сил, вади цієї системи також достатньо великі: простір для опозиційної діяльності суттєво не збільшується, однак відповідальність за ситуацію сильно розмивається. Це знижує загальний рівень легітимності системи.

Позитивні риси цієї моделі також є сукупністю переваг перших двох моделей: у разі протистояння уряду та президента державна політика є консенсусом: для ухвалення рішення компроміс має бути досягнутий між політичними інтересами як уряду, так і президента. Якщо ж вони представляють одну партію, позитивом можна назвати можливість установлення чіткого зв'язку між станом країни й діяльністю тієї чи іншої партії [6, с. 40].

Змішана республіка. Класичний приклад, коли існує чітке розмежування статусу більшості й опозиції, ми можемо простежити на прикладі Литви. До його основних рис належать такі:

1) надання парламентській опозиції широких повноважень у сфері парламентського контролю над урядом:

- обрання заступника (-ків) спікера з опозиціонерів;

- призначення представника опозиції головою бюджетного комітету;

- позачерговий розгляд законопроектів, поданих від опозиції;

2) право парламентської опозиції впливати на законодавчий процес:

- 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 із 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 і рішень Сейму в терміновому порядку.

Процедури утворення та розпуску опозиції чітко визначені. Її правовий статус, можливість впливу на законодавчий процес і діяльність уряду чітко визначені в Регламенті або в інших нормативно-правових актах.

У президентських республіках (як і в абсолютних і дуалістичних монархіях) важелі виконавчої влади знаходяться в руках глави держави. Тому роль законодавчого органу полягає в здійсненні контролю за виконавчою владою, урівноваженні широких повноважень цієї гілки влади. За винятком випадків, коли й президент, і більшість депутатів парламенту представляють одну політичну силу, виконавча й законодавча влада перебувають

у відносинах «стримувань і противаг»: парламент має не допустити узурпації влади з боку президента, підтримати його ефективні кроки, виправити чи вдосконалити ініціативи, які потребують доопрацювання чи йдуть у розріз з інтересами, представленими в парламенті [5, с. 4–5].

У президентській республіці, де глава держави формує виконавчу владу, а парламент не має важелів для розпуску уряду, зв'язок між виконавчою та законодавчою владою не настільки сильний. Партійна дисципліна в таких системах також досить слабка. Противагою уряду, згідно з конституційним задумом, є парламент, що становить єдине ціле. Права опозиції виписано в системі гарантій діяльності всіх депутатів, опозиція не має будь-яких особливих прав у законодавчому органі. Комбінація різних інституційних умов і традицій породжує різні моделі опозиційної діяльності.

Особливостями президентської республіки за американською моделлю є:

1) жорсткий розподіл влад: політична влада має розподілятися, а не контролюватися однією групою (парламент не втручається у справи уряду й навпаки);

2) система стримувань і противаг:

- президент формує уряд за професійною ознакою, є головою уряду. Формально парламентська більшість не впливає на те, яким чином формується уряд;

- усім 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).

Наявну в США модель можна назвати «модель розподілу влади» – опозиція в президентській республіці.

Основні характеристики такої моделі:

- президентська республіка (президент формує виконавчу владу);

- двопартійна система з низькою партійною дисципліною;

- парламент має великі повноваження для конкуренції з виконавчою владою.

У такій системі дуже важко сказати, хто конкретно є опозицією. За задумом засновників такої моделі, саме протистояння між парламентом і урядом є основою системи стримувань і противаг, що оберігають демократію від «сповзання» до авторитаризму.

Існування окремого інституту політичної опозиції й гарантії певних її прав абсолютно не потрібні в такій системі, оскільки більшу частину часу владу поділено між різними партіями, а контроль за виконавчою владою ефективно здійснює законодавчий орган.

Негативний наслідок такої моделі – розмита відповідальність політиків за ситуацію в країні. Як свідчать недавні дослідження, у разі домінування в Конгресі партії, опозиційної до президента, опозиція набагато сильніша за президента. Це призводить до низької ефективності виконавчої влади, а також невиправданих очікувань суспільства щодо реалізації президентом своєї політики.

Висновки. Проаналізувавши проблему інституціоналізації парламентської опозиції в парламентській і президентській формі правління, можна зробити висновок, що рівень інституціоналізації парламентської опозиції залежить від форми правління, а точніше, від того, який рівень впливу має парламент (більшість) на формування уряду та контроль за його діяльністю.

Спираючись на цю тезу, можна сказати, що інституціоналізація опозиції в країнах зі змішаною формою правління залежить від того, якою мірою більшість «пов'язана» із процесом формування та діяльності уряду.

Ми виділили президентську республіку, парламентську республіку з «Вестмінстерською моделлю» або парламентську опозицію без права вето урядових рішень; з парламентською опозицією з правом вето рішень уряду; з моделлю прямої демократії.

У рамках моделі змішаної республіки можна виділяти французьку напівпрезидентську модель, коли більшість і опозиція нормативно не розмежовані, та класичний приклад змішаної республіки, коли існує чітке розмежування статусу більшості й опозиції.

Отже, можливі два підходи до вирішення цієї проблеми. Щодо більшості: чітке визначення процедури утворення та розпуску більшості, закріплення її правового статусу в регламенті або в інших нормативно-правових актах; надання парламентській більшості більш-менш широких можливостей впливу на формування уряду (обрання

урядовців із числа членів більшості); покладання відповідальності за діяльність уряду на парламентську більшість, яка її сформувала.

Щодо опозиції: чітке визначення процедури утворення та розпуску опозиції, закріплення її правового статусу в регламенті або в інших нормативно-правових актах; надання парламентській опозиції широких повноважень у сфері парламентського контролю над урядом, наприклад, обрання заступника (-ків) спікера з числа опозиціонерів, призначення представника опозиції головою бюджетного комітету, позачерговий розгляд законопроектів, поданих від опозиції тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрущенко В. Сучасна соціальна філософія : Курс лекцій / В. Андрущенко, М. Михальченко. – К. : Генеза, 1996. – 296 с.
2. Ірха К. Класифікація функцій опозиції у демократичному суспільстві / К. Ірха // Грані. – 2010. – № 3(71). – С. 103–106.
3. Прийняття політичного рішення: Боротьба за прийняття політичного рішення в офіційних органах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/book/Abizob/010.htm>.
4. Топалова С. Парламентська більшість і опозиція : пошуки компромісу (з досвіду політичних партій ФРН) / С. Топалова // Політичні партії в незалежній Україні : роль та місце у політичній трансформації суспільства : наук. збірн. на основі матеріалів регіональн. наук.-практ. конф. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2001. – С. 125–130.
5. Фесенко В. Альтернативний проект розвитку країни : [Комент. політологів щодо перспектив діяльності укр. опозиції в нових політ. умовах] / В. Фесенко, В. Карасьов // Наша газета. – 2005. – 4 лют. – С. 6.
6. Француз А. Політична опозиція у демократичній державі (правові аспекти аналізу) / А. Француз // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 5. – С. 35–45.
7. Шляхтун П. Президент не одноособовий правитель / П. Шляхтун // Віче. – 2010. – № 1. – С. 7.