

УДК 328.123(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.02.4>

СУЧАСНИЙ СТАН І ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ В УКРАЇНІ

CURRENT STATE AND PROBLEMS OF LEGAL STATUS OF THE PARLIAMENTARY OPPOSITION IN UKRAINE

Зозуля О.І.,*доктор юридичних наук, доцент,**завідуючий науковим сектором**порівняльного конституційного та муніципального права**НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування**НАПрН України**<https://orcid.org/0000-0002-5428-4622>*

Виконано аналіз сучасного стану правового статусу парламентської опозиції в Україні, охарактеризовано його особливості та проблеми, пов'язані з невизнанням суб'єктності парламентської опозиції, відсутністю належного правового регулювання її прав, обов'язків, гарантій і меж діяльності. Наголошено, що неінституалізованість парламентської опозиції зумовлює відсутність у опозиційних політичних сил у Верховній Раді України відповідних обов'язків щодо формування тіньового уряду, підготовки альтернативної програми діяльності уряду, дотримання національних інтересів, заборони зловживання своїми правами та гарантіями тощо. Водночас де-факто опозиційні депутатські фракції та групи, окремі народні депутати України для контролю за діяльністю коаліції та уряду можуть здійснювати деякі ефективні загальнопарламентські засоби і процедури (запити, заслуховування уряду, ініціювання парламентського розслідування, конституційне оскарження тощо), що закладає основи опозиційної діяльності у Верховній Раді України.

Встановлено, що особливості вітчизняної правової системи, недостатня розвиненість парламентаризму та політичної системи актуалізують комплексне конституційне та законодавче закріплення засад організації та діяльності парламентської опозиції в Україні, зокрема порядку її утворення, прав і обов'язків, гарантій та процедур, відносин з коаліцією та урядом. Обґрунтовано, що інституалізація парламентської опозиції в Україні повинна спрямовуватись на реальне забезпечення її конструктивної співпраці з більшістю, а також на дотримання прав опозиції щодо представництва у керівництві парламенту та її органах, контролю діяльності більшості та уряду, оприлюднення у парламенті її позиції. Пріоритетом удосконалення правового статусу парламентської опозиції в Україні має бути не тільки

уточнення та розширення її прав, а і формування дієвих механізмів їх реалізації, забезпечення відповідальності за порушення прав опозиції.

Ключові слова: правовий статус, регламент, парламентська опозиція, Верховна Рада України, права, гарантії, комітети, уряд.

The analysis of the current state of the legal status of the parliamentary opposition in Ukraine has been performed; it also describes its features and problems related to non-recognition of the subjectivity of the parliamentary opposition, the lack of proper legal regulation of its rights, responsibilities, guarantees and limits of activity. It was stressed that the non-institutionalization of the parliamentary opposition causes the opposition political forces in the Verkhovna Rada of Ukraine to have no corresponding responsibilities for forming a shadow government, preparing an alternative program of government activities, observing national interests, banning abuse of rights and guarantees, etc. At the same time, de facto opposition parliamentary factions and groups, individual MPs of Ukraine to control the activities of the coalition and the government can carry out some effective parliamentary means and procedures (inquiries, government hearings, initiating parliamentary inquiries, constitutional appeals, etc.), which lays the foundations of opposition activity in the Verkhovna Rada of Ukraine.

It is established that the peculiarities of the domestic legal system, insufficient development of parliamentarism and political system actualize the complex constitutional and legislative regulation of the bases of organization and activity of the parliamentary opposition in Ukraine, including the order of its formation, rights and responsibilities, guarantees and procedures, relations with the coalition and government. It is substantiated that the institutionalization of the parliamentary opposition

in Ukraine should be aimed at real ensuring its constructive cooperation with the majority, as well as on observance of the rights of the opposition regarding representation in the leadership of the parliament and its bodies, control of the activities of the majority and the government, publication of its position in the parliament. The priority of improving the legal status of the parliamentary opposition in Ukraine should be not only the clarification and expansion of its rights, but also the formation of effective mechanisms for their implementation, ensuring accountability for violations of opposition's rights.

Key words: legal status, rules, parliamentary opposition, Verkhovna Rada of Ukraine, rights, guarantees, committees, government.

Постановка проблеми. Розбудова парламентаризму в Україні, що є одним із ключових напрямків нинішньої конституційної реформи, включає у себе не лише посилення ролі Верховної Ради України, забезпечення прозорості її діяльності та удосконалення парламентських процедур, але й внутрішньо інституційний розвиток парламенту. При цьому, особливої уваги потребує інституалізація парламентської опозиції в Україні, спроможної реально контролювати, стримувати та опонувати парламентській коаліції. Попри певні кроки щодо усунення прогалин правових засад діяльності Верховної Ради України (наприклад, прийняття закону про тимчасові слідчі та спеціальні комісії) питання статусу та взаємовідносин фактично існуючих парламентської більшості та меншості залишаються наразі все ще належно неврегульованими. З огляду на це в контексті подальшого розвитку парламентаризму в Україні нами й вбачаються актуальними питання сучасного стану та проблем правового статусу парламентської опозиції в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначимо, що проблематика правового статусу парламентської опозиції в Україні була предметом низки наукових досліджень таких вчених як О.М. Масловська [1], І.А. Павленко [2], О. Петренко [3], С.С. Шаранич [4] та інші. Разом із тим, їх наукові роботи із плином часу частково вже втратили свою актуальність або побічно стосуються лише окремих особливостей становлення та діяльності парламентської опозиції в Україні, комплексно не характеризуючи зміст і напрямки удосконалення її конституційно-правового статусу.

Окремо слід вказати дисертацію та інші роботи О.В. Совгирі [5; 6], присвячені порівняльно-правовому аналізу правового статусу парламентської опозиції в Україні та інших країнах. Так, вченим ще у 2005 році наголошувалось, що діяльність парламентської опозиції, як одного з основоположних інститутів конституційного права, у країнах із недостатньо розвинутими демо-

кратичними традиціями має регламентуватись «на рівні законодавства, а не на рівні традицій». Але попри достатню ґрунтовність зазначеного дослідження на сьогодні воно також вже є дещо застарілим, позаяк не враховує поточний стан парламентської опозиції в Україні та проблеми розвитку її статусу. Крім того, теоретико-правове дослідження статусу та взаємовідносин парламентської коаліції та опозиції було проведено Ю.М. Бисагою, Д.М. Беловим і С.С. Шараничем [7]. Також деякі аспекти сучасного стану та проблем правового статусу парламентської опозиції в Україні розглядалися у роботі Ю.В. Якименко, який відзначає визначальний вплив політичної доцільності на надання або позбавлення парламентської опозиції певних гарантій і прав [8, с.129]. На вирішення даної проблеми і направлене наше дослідження.

Так, **метою статті** є аналіз і характеристика сучасного стану правового статусу парламентської опозиції в Україні, визначення його особливостей та проблем, а також обґрунтування напрямків удосконалення конституційно-правового регулювання організації та діяльності парламентської опозиції в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передусім, відмітимо, що поділ депутатського корпусу на коаліцію та опозицію є об'єктивною, іманентною властивістю парламентаризму. В межах даного дослідження під парламентською опозицією ми насамперед розуміємо організовану сукупність депутатських фракцій і груп, об'єднаних метою зміни існуючої публічної влади та здійснюваного нею політичного курсу. Попри це до Конституції України від 28.06.1996 р. [9] були включені окремі положення щодо коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України лише у 2004 році – через 13 років після відновлення незалежності України. Натомість на нормативно-правовому рівні термін «парламентська опозиція», деякі її гарантії та права дещо побічно згадувались тільки протягом 2008–2010 років у Регламентах Верховної Ради України від 19.09.2008 р. № 547-VI [10] і від 10.02.2010 р. № 1861-VI [11].

Отже, сьогодні в Україні повністю відсутнє конституційне та законодавче визнання парламентської опозиції як природного політико-правового явища, а також мінімально необхідні гарантії та права для її участі у конституційно-правових відносинах і реального впливу на парламентські процеси. Статус парламентської опозиції та коаліції предметно не розмежовується. Вказане в значній мірі ускладнює сприйняття не тільки суспільством, а і самою парламентською опозицією її сутності та завдань щодо контролю і конструктивної критики дій більшості та уряду, формування обґрунтованих альтернатив державної політики та кадрового потенціалу. Хоча і у науковій

літературі [4] зустрічається досить дискусійне бачення завдань опозиції як контролю не лише діяльності коаліції та уряду, в взагалі «за органами державної влади та органами місцевого самоврядування».

Окремо в контексті забезпечення цілісності правового статусу парламентської опозиції зауважимо можливість врегулювання не тільки її прав і гарантій, а й загальних обов'язків (виконувати свої завдання, дотримуватись законодавства, здійснювати діяльність в інтересах усього суспільства тощо), що покликано сприяти відповідальності та ефективності опозиційної діяльності. Водночас ми не вбачаємо нагальної потреби окремого закріплення обов'язків парламентської опозиції щодо утримання від дій, спрямованих на захоплення державної влади, розпалювання ворожнечі, посягання на права людини чи утворення воєнізованих формувань (як це пропонує О.В. Совгіря [5]), оскільки вказане змістовно вже охоплюється її обов'язком дотримуватись законодавства.

Також відкритим є питання щодо віднесення до парламентської опозиції будь-якої депутатської фракції або групи, яка заявляє про свою опозиційність, їх певного об'єднання чи тільки найбільшої опозиційної фракції. Те ж саме стосується й питання встановлення вимоги до мінімального кількісного складу парламентської опозиції, оскільки за Регламентом Верховної Ради України від 19.09.2008 р. № 547-VI вона мала об'єднувати не менше половини народних депутатів України, що не належать до парламентської більшості. На нашу ж думку, властива Верховній Раді України багатопартійність та ідеологічна неоднорідність парламентської меншості актуалізує пошук оптимального підходу до надання усім парламентським силам, які мають намір реально провадити (а не лише проголосити) опозиційну діяльність (з урахуванням їх чисельності та незалежно від об'єднання), певного обсягу прав і гарантій парламентської опозиції. Хоча у цьому разі й вбачається досить складним справедливий розподіл прав і посад, належних парламентській опозиції, між різними опозиційними депутатськими фракціями та групами.

Сучасний стан правового статусу парламентської опозиції в Україні опосередковано визначається положеннями Регламенту Верховної Ради України, загальними для усіх депутатських фракцій і груп, не передбачаючи додаткових прав і гарантій саме для опозиційних парламентських сил. Так, ст.83 Конституції України гарантує скликання позачергової сесії парламенту її головою на вимогу не менше третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Вважаємо, що дана парламентська процедура не враховує інтереси менш чисельної (ніж 150 депутатів) або політично неоднорідної

(представленої різними фракціями і групами) парламентської опозиції щодо скликання засідань Верховної Ради України та формування їх порядку денного. Те ж саме загалом стосується й права на виступ з питань порядку денного засідання парламенту, яке згідно ст.34 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI гарантовано надається усім депутатським фракціям і групам, але не передбачає виступів як від консолідованої парламентської опозиції, так і від позафракційних представників парламентської меншості. У зв'язку із цим в рамках розбудови інституту парламентської опозиції та гарантування її права на висловлення своєї позиції може бути виправданим надання опозиції прав на першочерговий виступ у Верховній Раді України, на доповіді та заяви з визначених питань опозиційної діяльності, а також більшої можливості впливати на формування порядку денного певних пленарних засідань тощо.

Важливою гарантією правового статусу парламентської опозиції в Україні має бути й право на рівний з парламентською коаліцією доступ до засобів масової інформації, радіо, телебачення, інтернет-ресурсів. В цьому аспекті досить позитивним є надане ст.18 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [12] усім парламентарям рівне право на виступ з питань їх депутатської діяльності. Водночас даний підхід більше направлений на інформування громадськості про роботу окремих народних депутатів України, а не про програму та діяльність парламентської опозиції в цілому, лідера опозиції, тіншового уряду тощо. Невизнання правової суб'єктності парламентської опозиції в Україні перешкоджає цілеспрямованості та послідовності використання наданих їй членам можливостей для інформування громадськості про свою діяльність.

Одним із проблемних аспектів статусу парламентської опозиції в Україні є відсутність достатніх правових гарантій зайняття її представниками керівних посад у Верховній Раді України (наприклад, посади заступника Голови) та її органах (зокрема с.С. Шаранич пропонує відведення опозиції посади Голови Рахункової палати [4]). Такі гарантії необхідні не для впливу чи втручання опозиції у реалізацію влади, а для її рівноправної й відповідальної участі у підготовці та веденні засідань парламенту, організації інших форм його роботи, а також для своєчасного одержання вичерпної інформації та контролю за усіма парламентськими процесами. Так, хоча кандидатури на посади Голови Верховної Ради України та його заступників можуть вільно висуватись опозиційними депутатами, фракціями та групами, реальне обрання керівництва парламенту потребує відповідних голосів представників парламентської більшості, а отже, залежить суто від фактору політичної доцільності.

Комітети Верховної Ради України є її основними робочими органами, що здійснюють законопроектну роботу, підготовку та попередній розгляд інших питань, окремі форми парламентського контролю. Тому посади у комітетах парламенту природньо становлять підвищений інтерес з боку як коаліції, так і опозиції. При цьому, досить позитивним, хоча і недостатнім у вітчизняних реаліях є передбачене у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 23.01.2008 р. № 1601 [13] відведення посади голови мінімум одного комітету представникам опозиції та її головування у комітетах з питань контролю діяльності уряду.

Сьогодні ст.81 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI і ст.6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [14] передбачено демократичний принцип пропорційного розподілу посад у парламентських комітетах залежно від кількісного складу депутатських фракцій і груп. З одного боку, даний принцип може гарантувати парламентській опозиції певну кількість місць у комітетах відповідно до їх питомої ваги у структурі Верховної Ради України. Це забезпечує широку участь опозиційних фракцій і груп у різних формах роботи парламентських комітетів, спроможність опозиції стримувати та контролювати коаліцію і уряд. З іншого боку, невизнання суб'єктності парламентської опозиції, правова невизначеність механізму розрахунку квот депутатських фракцій і груп для розподілу посад у парламентських комітетах, відсутність окремого прозорого розподілу керівних посад у комітетах зумовлює нинішню практику переважного відведення парламентській опозиції місць у менш впливових комітетах і порівняно невеликої кількості керівних посад у них (насамперед заступників голови і секретарів комітетів, а не їх голів). Хоча, наприклад, ще у 2012 році у 13 з 29 комітетів Верховної Ради України посади голів обіймали представники саме опозиційних депутатських фракцій [15], а вже у 2014 році три опозиційні фракції та групи взагалі не отримали посад голів комітетів [16]. Вказане виявляє необхідність встановлення додаткових гарантій забезпечення пропорційного представництва у складі комітетів (у тому числі й на їх керівних посадах) усіх парламентських політичних сил.

При цьому, раніше за першою редакцією Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI парламентська опозиція наділялась правом пріоритетного вибору посад голів (або їх перших заступників) комітетів з питань бюджету, організації парламенту, свободи слова, охорони здоров'я, науки та освіти, правоохоронної діяльності тощо. Вважаємо даний підхід досить раціональним і збалансованим, оскільки гарантії парламентській опозиції керівних посад у комітетах мали не абсолютний характер, а також враховували реальну чисельність опозиції та її пропор-

ційну квоту на представництво у складі парламентських комітетів. Натомість запропоноване у законопроекті від 05.04.2018 р. реєстр. № 8233 [17] гарантоване надання опозиції (незалежно від її чисельності) посад голів і перших заступників голів у половині комітетів може розглядатись не тільки як надання необґрунтованої переваги парламентській опозиції, але й як істотне обмеження можливостей коаліції (яка бере повну відповідальність за роботу парламенту) здійснювати законодавчу, контрольну та інші функції Верховної Ради України.

Адже, як ми раніше вже відзначали [18, с.348; 19, с.84], ефективне виконання опозицією функцій стримування та контролю прямо не залежить від зайняття її представниками посад саме голів у комітетах, натомість більш пріоритетним є створення додаткових дієвих механізмів контролю опозицією роботи усіх комітетів та Верховної Ради України в цілому. Цьому сприятиме і, наприклад, надання опозиції (з урахуванням принципу пропорційного розподілу посад) права першочергового вибору інших керівних посад у комітетах, які дозволять найбільше контролювати роботу коаліції та уряду.

У роботі парламентських комітетів представники опозиції наразі не мають особливих прав, а можуть використовувати лише загальні права члена комітету (наприклад, на обов'язкове голосування щодо його пропозиції, на окрему думку до рішення комітету тощо) для акумулювання та просування альтернативних проектів рішень. Щодо цього посиленню ролі парламентської опозиції, наприклад, сприятиме гарантування їй прав ініціювати проведення комітетських слухань, запрошувати на них експертів та інших осіб тощо. Загалом же має йтися не тільки про розширення прав парламентської опозиції, а і про формування дієвих механізмів їх реалізації, зокрема забезпечення реальної відповідальності за порушення прав опозиції.

Важливою складовою правового статусу парламентської опозиції в Україні є гарантоване ст.89 Конституції України від 28.06.1996 р. право на утворення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, за рішенням не менш як однієї третини від конституційного складу парламенту. Загалом такий підхід наразі фактично дозволяє існуючим опозиційним депутатським фракціям і групам за потреби ініціювати проведення парламентських розслідувань, але у разі меншої чисельності або політичної роз'єднаності опозиційних сил у парламенті вони матимуть вужчі можливості утворювати тимчасові слідчі комісії. При цьому, щодо комплектування складу тимчасової слідчої комісії також застосовується принцип пропорційного представництва депутатських фракцій і груп. Це допускає зайнят-

тя ключових керівних посад і більшої частини посад членів тимчасової слідчої комісії представниками парламентської коаліції або (в умовах не інституалізованості парламентської опозиції) обрання на керівні посади тих депутатів, які лише формально належать до меншості, а не коаліції у парламенті. Хоча, наприклад, у Резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи прямо пропонується, щоб саме член опозиції був призначений головою або доповідачем відповідного комітету з розслідування.

Що стосується права на інтерпеляції як засобу опозиційної діяльності, то сьогодні в Україні впроваджені лише окремі його елементи. Зокрема згідно ст.15, 16 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII народний депутат України має право на депутатські запит і звернення. Такий запит (заявлена на сесії парламенту вимога дати офіційну відповідь) і звернення (пропозиція здійснити певні дії чи дати роз'яснення) походять від конкретних народних депутатів України, а не від парламентської опозиції, мають здебільшого лише інформаційну направленість та доволі невизначені правові наслідки, у тому числі що стосується неможливості притягнення окремого міністра до конституційно-правової відповідальності. Хоча ст.87 Конституції України передбачено право не менш як третини народних депутатів України ініціювати розгляд питання про відповідальність усього Кабінету Міністрів України, в рамках якого парламентська опозиція може домагатись висловлення парламентом уряду резолюції недовіри. Так чи інакше, уточнення змісту, порядку та правових наслідків реалізації цих та інших базових прав парламентської опозиції має бути одним із пріоритетів удосконалення її правового статусу в Україні.

Право на регулярне отримання інформації від Кабінету Міністрів України також реалізується через механізм «години запитань до Уряду», в рамках якого згідно ст.229, 230 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI опозиційні депутатські фракції і групи, окремі народні депутати України щотижня мають можливість ставити членам уряду запитання, хоча і тільки з «визначеної теми». Попри певну недосконалість порядку організації та проведення «години запитань до Уряду» дана форма парламентського контролю дозволяє опозиції не тільки безпосередньо одержати на засіданні парламенту офіційну інформацію від уряду, але й надавати публічності та суспільного резонансу проблемам і недолікам в роботі Кабінету Міністрів України. В цьому контексті також слушним було би надання парламентській опозиції права визначати тематику «години запитань до Уряду», а також розширення форм взаємодії опозиції та уряду шляхом проведення їх консультацій тощо. Проте така діяльність парламентської опозиції не повинна до-

пускати перешкоджання або втручання в діяльність уряду та інших органів виконавчої влади.

Іншою істотною гарантією контрольної діяльності парламентської опозиції в Україні є право щонайменше сорока п'яти народних депутатів України звертатись до Конституційного Суду України для оскарження конституційності законів України, актів глави держави та уряду, а також для офіційного тлумачення Конституції України. Невизнання суб'єктності парламентської опозиції в Україні безпосередньо не обмежує її можливості щодо конституційного оскарження з огляду на порівняно невелику мінімальну кількість парламентарів для звернення до Конституційного Суду України та суто правовий характер розгляду ним відповідних питань.

Внаслідок неінституалізованості парламентської опозиції в Україні відсутні такі її організаційно-правові форми як тінювий опозиційний уряд і лідер опозиції, а також не передбачено окреме державне фінансування парламентської опозиції. Доцільність законодавчого утворення в Україні тінювого уряду, що неодноразово пропонувалось у законопроектній практиці, є доволі дискусійною, як підтримується [20, с.6], так і заперечується [4] різними вченими. На нашу думку, дане питання має вирішуватись в рамках системного бачення шляхів інституалізації парламентської опозиції в Україні, в значній мірі залежачи від її консолідованості, характеру відносин з більшістю та урядом, наявності у опозиції тих чи інших дієвих механізмів контролю їх діяльності. У будь-якому разі тінювий уряд (у випадку його утворення) має обмежуватись консультативно-дорадчою роллю, не втручаючись у реалізацію виконавчої влади. Державне фінансування опозиції у Верховній Раді України потенційно може стати важливою гарантією її ефективної роботи, однак, його запровадження залежить не тільки від розвиненості парламентаризму, прав і потреб опозиції, але й від спроможності держави щодо її додаткового фінансування у необхідному обсязі.

Відсутність в Україні цілісного правового статусу парламентської опозиції та неупорядкований, часом надмірний, вплив на неї політичної кон'юнктури негативно позначаються на інституційному розвитку парламентської опозиції та ефективності її діяльності у Верховній Раді України. Також слід погодитись з Ю.В. Якименко, що відсутність належних правових засад і гарантій прав опозиції є суттєвим чинником нестабільності політичної системи України [8, с.128]. Тому, зважаючи на особливості вітчизняної правової системи, недостатню сталість в Україні парламентаризму та політичної системи, а також відсутність достатніх парламентських традицій і поваги до них, констатуємо доцільність комплексного конституційного та законодавчого закріплення

засад організації та діяльності парламентської опозиції в Україні (насамперед порядку її утворення та припинення діяльності, прав, обов'язків, гарантій і процедур, відносин з коаліцією та урядом). У даному разі може йтися або про ухвалення профільного закону про парламентську опозицію, або, як пропонує С.С. Шаранич [4], про врегулювання статусу і опозиції, і коаліції у Регламенті Верховної Ради України. Такий підхід безпосередньо відповідатиме Керівництву Міжпарламентського союзу з прав та обов'язків опозиції 1999 р. [21].

При цьому, в основу правового статусу парламентської опозиції насамперед має покладатись повага до її прав, баланс прав і обов'язків опозиції та коаліції, конструктивна співпраця (а не лише критика) опозиції з більшістю у Верховній Раді України. Водночас слід погодитись із неможливістю вичерпного визначення усіх ознак парламентської опозиції, форм і змісту опозиційної діяльності, а також недоцільністю диференціації прав депутатів залежно від їх приналежності до більшості або меншості [22, с.8–9]. Як слушно відзначає В. Кольцов [23, с.65], створення правових підвалин функціонування парламентської опозиції є важливим способом інституціоналізації її ролі та повноважень. Тим більше, ще у Висновку Конституційного Суду України від 27.06.2000 р. № 1-в/2000 [24] прямо було наголошено на потребі встановлення гарантій парламентської меншості як умови політичного плюралізму та реалізації політичних прав громадян. Необхідність прийняття профільного закону про парламентську опозицію свого часу містилась і у Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності парламенту від 17.03.2016 р. [25].

Висновки. Сьогодні конституційно-правовий статус парламентської опозиції в Україні характеризується невизнанням її суб'єктності, відсутністю належного правового регулювання прав, гарантій і меж діяльності парламентської опозиції, зокрема щодо зайняття її представниками керівних посад у Верховній Раді України та її органах. Це негативно позначається на інституційному розвитку парламентської опозиції та ефективності її діяльності у Верховній Раді України. Неінституціалізованість парламентської опозиції зумовлює відсутність у опозиційних політичних сил у Верховній Раді України відповідних обов'язків, наприклад, щодо формування тіньового уряду, підготовки альтернативної програми діяльності уряду, дотримання національних інтересів, заборони зловживання своїми правами та гарантіями тощо. Водночас де-факто опозиційні депутатські фракції та групи, окремі народні депутати України для контролю за діяльністю коаліції та уряду можуть здійснювати деякі ефективні загальнопарламентські засоби і процедури (запити,

заслуховування уряду, ініціювання парламентського розслідування, конституційне оскарження тощо), що закладає основи опозиційної діяльності у Верховній Раді України.

Особливості вітчизняної правової системи, недостатня розвиненість парламентаризму та політичної системи актуалізують комплексне конституційне та законодавче закріплення засад організації та діяльності парламентської опозиції в Україні, зокрема порядку її утворення та припинення діяльності, прав і обов'язків, гарантій та процедур, відносин з коаліцією та урядом. Інституціалізація парламентської опозиції в Україні та розвиток її правового статусу повинні спрямовуватись на реальне забезпечення її конструктивної співпраці з парламентською більшістю, а також на дотримання прав опозиції щодо представництва у керівництві Верховної Ради України та її органах, контролю діяльності більшості та Кабінету Міністрів України, оприлюднення у парламенті її позиції. Пріоритетом удосконалення правового статусу парламентської опозиції в Україні має бути не тільки уточнення та розширення її прав, а і формування дієвих механізмів їх реалізації, забезпечення відповідальності за порушення прав опозиції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Масловська О. М. Особливості становлення та проблеми ефективної діяльності парламентської опозиції в Україні. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2012. Вип. 7. с. 58–62.
2. Павленко І. А. Окремі аспекти вирішення питання правового регулювання статусу парламентської опозиції в Україні / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/parlamentska-opozytsiya.pdf>.
3. Петренко О. Парламентська опозиція: європейський досвід і Україна. *Ефективність державного управління*. 2007. № 12. с. 146–152.
4. Шаранич С. С. Парламентська більшість (коаліція) та парламентська опозиція: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2013. 19 с.
5. Совгиря О. В. Правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз): дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2005. 243 с.
6. Совгиря О. В. Сучасний стан та перспективи нормативно-правового регулювання правового статусу парламентської опозиції в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2004. Вип. 61. с. 82–84.
7. Бисага Ю. М., Белов Д. М., Шаранич С. С. Парламентська більшість (коаліція) та парламентська опозиція: теоретико-правове дослідження: монографія. Ужгород: УжНУ, 2013. 187 с.

8. Якименко Ю.В. Правовий статус парламентської опозиції в Україні: сучасний стан, проблеми, перспективи врегулювання. *Держава і право. Серія: Політичні науки*. 2017. Вип. 76. с. 127–143.
9. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Регламент Верховної Ради України від 19.09.2008 № 547-VI. *Офіційний вісник України*. 2008. № 73. Ст. 2451.
11. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 12. Ст. 565.
12. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
13. Resolution 1601 (2008). Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?-fileid=17626>.
14. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
15. Про комітети Верховної Ради України сьомого скликання: Постанова Верховної Ради України від 25.12.2012 № 11-VII. *Офіційний вісник України*. 2012. № 100. Ст. 4051.
16. Про обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів, членів комітетів Верховної Ради України восьмого скликання та обрання голови, першого заступника, заступників голови, секретаря та членів Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації: Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 23-VIII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 99. Ст. 2867.
17. Про засади формування та діяльності політичних інститутів у Верховній Раді України: проект Закону України від 05.04.2018 № 8233. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=63796&pf35401=451692>.
18. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус парламентських комітетів в Україні: монографія. Харків: Майдан, 2019. 620 с.
19. Зозуля О. І. Засади та порядок обрання посадових осіб комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 55. Т. 1. с. 83–86.
20. Грубінко А., Кучер А. Правове забезпечення діяльності парламентської опозиції в країнах англо-американської та романо-германської правових систем: компаративний аналіз. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 1 (1). с. 5–11.
21. Guidelines on the Rights and Duties of the Opposition, unanimously adopted by the participants at the Parliamentary Seminar on Relations Between Majority and Minority Parties in African Parliaments (1999). Inter-Parliamentary Union. URL: <http://archive.ipu.org/splz-e/gabon.htm>.
22. Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендації (інформаційно-аналітичне дослідження). Київ, 2006. 34 с. URL: https://parliament.org.ua/docs/files/8/1162220481_ans.pdf
23. Кольцов В. Політико-правовий статус і повноваження парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи. *Гуманітарні візії*. 2017. Вип. 3. № 2. с. 63–70. <https://doi.org/10.23939/shv2017.02.063>.
24. Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України: від 27.06.2000 № 1-в/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 30. Ст. 1287.
25. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 № 1035-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 14. Ст. 149.