

УДК 342.5

doi.org/10.30970/jcl.1.2022.1



Віталій Ковальчук

Доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри теорії права та конституціоналізму Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти НУ «Львівська політехніка», Львів, Україна
 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7523-2098>
 E-mail: kovalchuk1903@gmail.com

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ ТА В УКРАЇНІ

THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PARLIAMENTARY OPPOSITION IN CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES AND UKRAINE

Vitalii Kovalchuk

Doctor of Laws, Professor, Head of the Department of Theory of Law, Constitutional and International Law, Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education, Lviv Polytechnic National University, Lviv, Ukraine

Abstract | The article provides a comprehensive analysis of the role of the parliamentary opposition in the democratic transformation of political regimes in Central and Eastern Europe and Ukraine. The positive experience of the parliamentary opposition of Poland, the Czech Republic and Lithuania is extrapolated to the current state of constitutionalism in Ukraine.

It is noted that in a constitutional democracy, the opposition, which represents the interests of the minority in the parliament on an equal footing with the government, which in turn represents the will of the majority, is a part of a legitimately elected government. Each of them performs its inherent functions. Those representing the majority implement the strategy of social development, and those representing the minority exercise control over the observance of rights and freedoms. Therefore, the opposition should be seen as an independent subject of parliamentary law, which, along with the governing coalition, actively influences the parliamentary process. This involves shifting the parliamentary opposition from the level of actual existence to the level of a formal institution regulated by law. The regulation of the rights of the parliamentary opposition in conditions of democratic transit is a positive phenomenon and can be carried out both at the level of constitutional principles and norms of the regulations. Such institutionalization implies the consolidation of several rights of the parliamentary minority.

Emphasis is placed on the fact that parliamentary immunity and indemnity as parliamentary privileges are an important component of the status of the opposition deputy as a member of parliament, they ensure the proper performance of the deputy's functions as a people's representative. In the transformation period, their preservation is justified. Withdrawal of parliamentary immunity in Ukraine is not an effective way to prevent

political corruption and shows signs of authorities' populist (destructive) actions against the parliamentary opposition.

According to the author, one of the conditions for the effective functioning of the opposition as a subject of the legislative process is setting a special time during each session week for consideration of bills initiated by representatives of the minority. In this case, the order of consideration should be inverse to the number of relevant factions and groups. The representative of the minority should chair this meeting. The list of speakers should be automatically sorted by the opposition-coalition order. In order to prevent populist (destructive) actions by opposition factions during the legislative process, it is necessary to introduce a reasonable number of restrictions on proposals and amendments to bills that, on the one hand, would not violate minority rights and, on the other hand, would prevent abuse of MPs' rights in the legislative process.

It is noted that an important tool for ensuring the rights of the opposition is the distribution of seats in parliamentary structures. This provides for separate quotas for the opposition. It is expedient to introduce the position of the Leader of the Opposition, who is also one of the Deputy Speakers of the Parliament. Regulations must be followed unconditionally regarding the impossibility for one faction to obtain more than one position in the leadership of one committee. The rule that the chairman and first deputy of the committee cannot be representatives of the majority must also be upheld.

In order to ensure the control function of the parliament, the opposition should have the right to hear the report of the government and, if necessary, to express a motion of no confidence in both the government as a whole and the individual minister. The government is obliged to submit its annual activity report, which should also consider the priorities for its activities in the near future. It is important that the initiative for the resignation of the government can be put on the agenda by a qualified minority of deputies. For Ukraine, the procedure of parliamentary control over the activities of the executive branch can be improved provided that the institution of interpellation is introduced.

It is also emphasized that the process of opposition's effective activity in parliament depends not only on the institutionalization of opposition rights but also on the legal tradition and culture of majority and minority relations and inclusive political institutions that ensure transparency both in parliament as a whole and its opposition factions and groups. The existence of a consolidated political elite united around the idea of national and constitutional patriotism is one of the conditions for the formation of a constructive opposition in countries of democratic transformation.

Keywords: rights of the opposition, democratic parliament, pro-government majority, coalition, constructive opposition.

Анотація | У статті здійснюється комплексний аналіз ролі парламентської опозиції в умовах демократичної трансформації політичних режимів країн Центрально-Східної Європи та України, акцентується увага на правах меншості, забезпечення яких є неодмінною умовою ефективного функціонування цього парламентського інституту. Екстраполюється позитивний досвід парламентської опозиції Польщі, Чехії та Литви на сучасний стан конституціоналізму в Україні.

Зазначається, що в умовах конституційної демократії опозиція, яка представляє інтереси меншості в парламенті рівною мірою з урядом – представником волі більшості, є частиною легітимно обраної влади. Кожна з них виконує властиві їй функції, зокрема: ті, що представляють більшість, втілюють стратегію суспільного розвитку, а ті, що меншість – здійснюють контроль за дотриманням прав і свобод. Тому опозицію слід розглядати як незалежного суб'єкта парламентського права, який разом з урядовою коаліцією активно впливає на парламентський процес.

Це передбачає переведення парламентської опозиції з рівня фактичного існування на рівень формального інституту, врегульованого законодавчо. Регулювання прав парламентської опозиції в умовах демократичного транзиту є позитивним явищем і може здійснюватися як на рівні конституційних принципів, так і норм регламенту. Така інституціоналізація передбачає закріплення цілої низки прав парламентської меншості.

Акцентується увага на тому, що депутатський імунітет та індемнітет як парламентські привілеї є важливою складовою статусу опозиційного депутата як члена парламенту, вони забезпечують належне виконання його функцій як представника народу. В трансформаційний період їх збереження є виправда-

ним. Зняття депутатського імунітету в Україні не є ефективним способом запобігання політичній корупції і має ознаки популістських (деструктивних) дій з боку влади, спрямованих проти парламентської опозиції.

На думку автора, однією з умов ефективного функціонування опозиції як суб'єкта законодавчого процесу є встановлення спеціально відведеного часу протягом кожного сесійного тижня для розгляду законопроектів, ініціаторами яких виступають представники меншості. Водночас черговість розгляду має бути зворотною від чисельності відповідних фракцій та груп. Головуючим під час такого засідання повинен бути представник меншості. Слід передбачити, аби список виступаючих автоматично упорядковувався в черговості опозиція – коаліція. З метою запобігання популістських (деструктивних) дій з боку опозиційних фракцій під час законодавчого процесу необхідно запровадити розумну кількість обмежень щодо пропозицій та поправок до законопроектів, які б, з одного боку, не порушували права меншості, а з іншого – не допускали зловживання правом депутата в процесі законотворення.

Зазначається, що важливим інструментом забезпечення прав опозиції є розподіл посад в структурах парламенту. Це передбачає окремі квоти для опозиції. Доцільним є впровадження посади Лідера опозиції, який є одночасно одним із заступників Голови парламенту. Беззастережно повинні виконуватися регламентні приписи стосовно неможливості отримання однією фракцією більше ніж однієї посади в керівництві одного комітету. Також повинна бути витримана норма про те, що голова і перший заступник комітету не можуть бути представниками більшості.

З метою забезпечення контрольної функції парламенту опозиція повинна володіти правом заслуховувати звіт уряду і у разі необхідності висловлювати вотум недовіри як уряду у повному складі, так і окремому міністру. Уряд зобов'язаний представити свій річний звіт про діяльність, в якому також повинні бути розглянуті і пріоритети його діяльності на близьку перспективу. Важливо, щоб ініціативу про відставку уряду могла внести до порядку денного кваліфікована меншість депутатів. Для України процедуру парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади може бути удосконалено за умови впровадження інституту інтерпеляції.

Також акцентується увага на тому, що процес ефективності діяльності, опозиційної в парламенті, залежить не лише від інституціалізації прав опозиції, але й від правової традиції та культури, яка сформувалася у відносинах між більшістю та меншістю, та інклюзивних політичних інститутів, які гарантують транспарентність формування як парламенту загалом, так і його опозиційних фракцій та груп. Однією з умов формування конструктивної опозиції в країнах демократичної трансформації є наявність консолідованої політичної еліти об'єднаної навколо ідеї національного та конституційного патріотизму.

Ключові слова: права опозиції, демократичний парламент, провладна більшість, коаліція, конструктивна опозиція.

Постановка проблеми. Розпад комуністичної системи в країнах Центрально-Східної Європи в кінці 80-х років, який передував розвалу Радянського Союзу, став епохальною подією. Ця трансформація не була миттєвою, а стала наслідком вкрай складного процесу переходу (транзиту) від авторитаризму до демократії. Класичним прикладом успішного транзиту стали Польща, Чехія, Угорщина, країни, в яких формування політичних інститутів відбувалося одночасно з конституційною реформою. Свідченням позитивних зрушень в цих країнах є ріст індексу демократії та верховенства права¹. Однак і в цих успішних демократіях в останні роки виявилися проблеми щодо втілення цінностей конституціоналізму в практичну політику. Йдеться передусім про Угорщину та Польщу. Значно складніше процес демократизації проходить в новітніх суверенних державах, які з'явилися внаслідок розпаду СРСР (за виключенням країн Балтії). Це стосується і України, яку відносять до «гібридних демократій», оскільки задекларувавши на рівні Конституції загальнолюдські цінності та прихильність до європейських стандартів демократичного розвитку за окремими критеріями індексу, вона суттєво відстає від західних сусідів.

¹ WJP Rule of Law Index. URL: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2021>

Одним з показників рівня розвитку демократії є дотримання принципів плюралізму та свободи, які гарантують рівні права та можливості як для чинної влади, так і опозиції. В умовах конституційної демократії опозиція, яка представляє інтереси меншості в парламенті рівною мірою з урядом – представником волі більшості, є частиною легітимно обраної влади. Кожна з них виконує властиві їй функції, зокрема: ті, що представляють більшість, втілюють стратегію суспільного розвитку, а ті, що меншість – здійснюють контроль за дотриманням прав і свобод. Контроль за діяльністю влади за визначенням є актом владарювання².

Предметом нашого дослідження є не політична опозиція загалом, яка дуже часто неоднорідна як за ідеологічними переконаннями, так і засобами та методами досягнення влади, а парламентська опозиція як легальна політична сила, яка є конструктивною стосовно влади і реалізує свої програмні цілі відповідно до встановленої процедури. В статті використано досвід правового регулювання та функціонування парламентської опозиції таких країн, як Литва, Польща, Чехія, які з точки зору правової традиції та культури, а також в інституційному аспекті найбільш близькі для України.

У статті використані наукові дослідження щодо ролі опозиції в демократичному суспільстві³, а також праці вчених, які досліджували питання взаємодії парламентської опозиції та владної більшості в умовах демократичного транзиту в країнах Центрально-Східної Європи та Україні⁴. Окремо приділено увагу науковим розвідкам, присвяченим проблемі інституціоналізації парламентської опозиції в країнах транзиту⁵.

Виклад основних положень. Аналіз конституційних процесів останніх двадцяти років в країнах Центрально-Східної Європи та республіках колишнього СРСР засвідчує про негативну тенденцію витіснення опозиції з політичного поля після виборів. В Угорщині, Польщі, Чехії, а також Україні інтенсивність цього процесу є різною. Загалом це відбувається після перемоги однієї з партій на виборах («Права і Справедливості» у Польщі, «Фідес» в Угорщині, «Слуги народу» в Україні). Партія-переможець самостійно, або в коаліції зі своїми сателітами намагаються витіснити з політичного процесу опозицію. Як наслідок закони приймаються без належного розгляду за прискороною процедурою. Опозиція втрачає будь-який вплив у питанні призначення на ключові посади як всередині парламенту, так і до незалежних інститутів. Небезпека таких процесів очевидна, вона веде до монополізації влади та втрати інститутів політичного контролю за діями більшості.

² Диего Валадес. Контроль над властью. М.: Идея-Пресс, 2006. С. 29.

³ Блондел Дж. 1997. «Політична опозиція в сучасному світі» уряд і опозиція. С. 462–486; Даль Р. А. О демократии. М.: Аспект Пресс, 2000; Даль Р. «Зразки опозиції». У політичних опозиціях у західних демократіях. Ед Р. Даль. Нью-Хейвен і Лондон: Видавництво Єльського університету. С. 332–347; Диков Л. Роль опозиции в демократическом парламенте – поиск баланса между эффективным государственным управлением и тиранией большинства. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2020, no. 1. с.27; Kaiser A. MMP. Minority Governments and Parliamentary Opposition. *New Zealand Journal of Public and International Law*. 2009. Vol. 7. No. 1. P. 77–91; Кайзер А. 2008. «Парламентська опозиція у Вестмінстерських демократіях: Великобританія, Канада, Австралія та Нова Зеландія». *The Journal of Legislative Studies* 14.С. 20–45; Levitsky S., Way L.A. 2010. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press. 536 p.; Steven Levitsky, Daniel Ziblatt *How Democracies Die* What History tells us about our future New York: Crown, 2018; Machelski Z. *Opozycja polityczna w Europie. Ujęcie porównawcze*. Warszawa, 2016. URL: <https://depot.ceon.pl/handle/123456789/10462> (дата звернення 12.05.2022); Stone B. *Opposition in parliamentary democracies: a framework for comparison*. *Australasian Parliamentary Review*. Vol. 29. No. 1. 2014. P. 19-31; Совгира О. В. *Правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз): дис. на здоб. канд. юрид. наук: 12.00.02*. Київ, 2005. С.25; Helms L. *Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives*. *The Journal of Legislative Studies*. Col. XIV. No. 1–2. 2008. P. 6-19.

⁴ Daniel Askari, Jan Wintr. *Parlamentní obstrukce ve světle ústavněprávních diskusí*. URL: https://is.muni.cz/th/vwj07/Parlamentni_obstrukce.pdf (дата звернення 01.05.2022); Bogusław Banaszak. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: С. Н. Beck, 2017. S. 297; Барабаш Ю. *Правові засади функціонування парламентської коаліції: проблеми теорії і практики*. Вісник Академії правових наук України. 2006. - N2. С. 51 – 60; Бусленко В. *Уряд та опозиція в Чеській Республіці (Політико – правовий аспект взаємодії)*. Політичне життя. Донецький національний університет імені Василя Стуса. Вінниця: В-во ДонНУ ім. Василя Стуса, 2018. № 2. С. 19 – 24; И. Борзова *Оппозиция посткоммунистических стран Восточной Европы в конце XX – начале XXI века: основные тенденции развития*. Известия высших учебных заведений. Серия Гуманитарные науки. 2013. Т. 4, № С. 134–138; Оксана Кукуруз *Парламентська більшість та опозиція в Сеймі Польської Республіки*. *Політичний менеджмент*. 2008. № 6(33). С. 79-89; Майя Пивовар *Конституційно-правові засади взаємодії політичної опозиції та влади в період демократичної трансформації: зарубіжний та вітчизняний досвід: монографія*. Острог: ФОП Свиначук Роман Вікторович, 2021. 206 с.; Szymanek J. *O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach regulaminu Sejmu RP*. *Gdańskie Studia Prawnicze*. 2018. Vol. XL. P. 455-473.

⁵ С. Васильева *Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии / Сравнительное конституционное обозрение*. 2009. № 3 (70). С. 14-22; Яцек Залесны, Ярослав Шиманык *Институционализация прав парламентской оппозиции: тренды и вызовы*. *Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*. 2020. Volume 15. No. 4. P. 110-126 с.

Ще одна особливість транзитних демократій – поява неконструктивної (популістської) опозиції, яка блокує будь-яку співпрацю з провладною більшістю. Популістські партії переносять свою незгоду практично в усі сфери політичного життя – навіть ті, де така співпраця з більшістю в принципі неможлива. Наслідком такої неконструктивної політики є тривалий бойкот роботи парламенту з безглуздою обструкцією законодавчих ініціатив та важливих призначень. Результатом такої деструктивної поведінки є неефективність, хаос і нездатність приймати важливі для суспільства та держави рішення.

Як в першому, так і другому випадку це створює реальні загрози «молодим» демократіям, отож вироблення дієвого механізму запобігання цим негативним проявам є одним з основних завдань не лише уряду, але й опозиції.

На сьогодні відсутній єдиний стандарт та правила побудови демократичного суспільства, в якому б ефективно взаємодіяла парламентська більшість та опозиція, який би знайшов своє відображення в міжнародних актах. Чи не єдиним міжнародним документом, який відноситься до актів «м'якого права», є рекомендації Венеційської комісії Ради Європи щодо цього питання, які містяться в Доповідях «Про роль опозиції в демократичному парламенті», схваленій Венеційською комісією на своєму 84-му пленарному засіданні 15-16 жовтня 2010 року та «Про відносини між парламентською більшістю і позицією в демократії», схваленій Венеційською комісією на 119-му пленарному засіданні 21-22 червня 2019 року. Зокрема остання Доповідь насамперед стосується взаємодії провладної більшості та опозиції в парламентах країн демократичного транзиту, в яких принцип плюралізму та свободи є ще досить крихким. В Доповіді сформульовано основні принципи ефективної взаємодії влади та опозиції в демократичному парламенті, які попри їх абстрактний характер знайшли відображення в більш конкретних процедурах та правилах, встановлених кожною окремою країною.

Зосередимо увагу на тих факторах, які впливають на ефективне функціонування парламентської меншості і реалізацію її права на опозиційну діяльність.

Важливий аспект функціонування опозиції пов'язаний з питанням, *чи є необхідність інституціоналізувати права опозиції, і на якому рівні їх варто закріпити: конституції, закону, регламенту законодавчого органу чи іншого нормативного акту?* Це питання має особливу актуальність для «молодих» демократій, у яких ще не сформована правова традиція регулювання відносин між провладною більшістю та меншістю. Йдеться передусім про переведення парламентської опозиції з рівня фактичного існування на рівень формального інституту, врегульованого законодавчо⁶.

Необхідність такої інституціоналізації в останні роки стає все більш очевидною. Зумовлено це передусім зміною сприйняття опозиції як незалежного суб'єкта парламентського права, який поряд з урядовою коаліцією та парламентськими фракціями виступає активним учасником парламентського процесу. Так само, як свого часу процес юридизації охопив політичні партії, визначивши за ними статус суб'єкта конституційного права, який є важливим елементом політичної системи, він включив в радіус свого впливу й опозицію – невід'ємну складову публічної влади. Таким чином, відносини між владою та опозицією перейшли від реальних відносин, які існували до недавнього часу, на правовідносини, що, безумовно, було пов'язано з більш загальною тенденцією до правового нормування всіх елементів, що складають політичну систему.

Оптимальною формою інституціоналізації парламентської меншості, як засвідчує досвід європейських демократій, є регламент. Це особливий нормативний акт, який зазвичай приймається за іншою процедурою, ніж звичайний закон, і не підпадає під конституційний контроль та вето президента. Венеційська комісія вказує на те, що регламент повинен бути стабільним і не може змінюватись регулярно на шкоду парламентської меншості. Зміна правил регламенту повинна здійснюватись за підтримки кваліфікованої більшості та згоди меншості парламенту. Регламент не може змінюватись систематично на вимогу більшості в процесі вирішення інших питань, не пов'язаних зі змістом регламенту, з порушенням принципу правової визначеності. Така практика

⁶ Там само.

є характерним явищем в умовах демократичного транзиту, зокрема тоді, коли президент, уряд та парламентська більшість представляють інтереси однієї політичної сили.

Прийнято вважати, що відсутність в регламенті згадок про опозицію, або хоча б про парламентську меншість, не означає відсутність положень, які стосуються її прав всередині парламенту. Опозицією може вважатися будь-яка група депутатської меншості чи навіть окремі депутати, які заявили про свою опозиційність до влади і за якими закріплені відповідні права. За таких обставин права опозиції де-юре інституціоналізуються, але опосередковано, оскільки це відбувається без використання безпосередньо поняття «опозиція» або «меншість». Мова йде про так звану передбачувану інституціоналізацію⁷.

Прикладом може слугувати Регламент Палати депутатів Чеської Республіки, що містить ряд положень, якими можуть користуватися невеликі депутатські групи та окремі парламентарі. У такий спосіб будь-який депутат Палати представників, наділений правом законодавчої ініціативи, так само, як і будь-який депутат, може вносити інтерпеляцію. В свою чергу група депутатів, до якої входить одна п'ята від загальної чисельності парламентарів, може ініціювати питання про проведення позачергового засідання парламенту та створювати тимчасові слідчі комісії; не менше п'ятидесяти депутатів можуть вносити на розгляд Палати питання про довіру Уряду⁸. Аналогічним є регулювання прав меншості в Регламенті Сейму Польщі. Так, окремий депутат може вносити поправку на розгляд законопроекту. Натомість група депутатів може ініціювати рішення з окремих питань. Наприклад: 15 депутатів можуть пропонувати прийняття закону, за ініціативою 69 депутатів Сейму може бути винесене окреме питання на референдум, група з 46 депутатів може подати проєкт про створення тимчасової слідчої комісії, а також висловити вотум недовіри Уряду⁹.

Відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» окремі депутати володіють правом законодавчої ініціативи. В той час як група депутатів чисельністю не менше однієї третьої від конституційного складу Верховної Ради може утворювати тимчасову слідчу комісію та розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України, 45 народних депутатів можуть звертатися з поданням до Конституційного Суду України¹⁰. Можна погодитися з думкою О. Совгири про певну парадоксальність статусу опозиції в парламенті України, яка полягає у тому, що не маючи прямого нормативного закріплення свого правового статусу, вона все ж виступає суб'єктом як конституційного права, так і конституційних правовідносин¹¹.

Слід зазначити, що впродовж нетривалого періоду (2008-2020 рр.) правовий статус парламентської опозиції був закріплений в главі 13 «Парламентська опозиція» Регламенту Верховної Ради України, який на той час мав силу підзаконного акту¹². У ній досить детально було прописано порядок утворення та припинення діяльності опозиції, а також її права. Так, опозиційною вважалася фракція, котра **налічувала більш ніж половину народних депутатів, які не увійшли до коаліції, і публічно заявила про свою опозиційність**. Також була передбачена можливість створення **опозиційного об'єднання**. Його мали право утворити фракції, сумарний чисельний склад яких так само становив понад половину некоаліційних депутатів. Парламентською опозицією могла бути лише одна фракція або одне об'єднання фракцій. Однак скасування конституційної реформи 2004 року за часів президентства В. Януковича призвело до виключення в 2010 році з Регламенту глави як про парламентську коаліцію, так і про опозицію.

У порівнянні з Польщею, Чехією та Україною дещо інша ситуація щодо юридизації прав опозиції в Литві. У Литовській Республіці права опозиції закріплені в Статуті Сейму. Так, в статті 41 Статуту визначено правовий статус опозиційної фракції. Оголосити себе опозиційними можуть

⁷ Там само.

⁸ Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz> (дата звернення 02.05.2022)

⁹ Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/regsejm.htm>. (дата звернення 02.05.2022)

¹⁰ «Про Регламент Верховної Ради України»: Закон України від 10.02.2010 р. № 14-15, № 16-17, ст.133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення 30.04.2022)

¹¹ Совгира О.В. Правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз). Автореф. Дис. канд. юрид. наук. Спеціальність 12.00.02 – конституційне право К., 2005. 21 с.

¹² Там само.

«фракції або коаліції членів сейму, які не згодні з програмою уряду». Опозиційними вважаються такі фракції, у політичних деклараціях яких викладені положення, що відрізняються від прийнятих більшістю Сейму. Опозиційні фракції чи їх коаліції публічно оголошують альтернативні програми Уряду. Їм гарантуються всі передбачувані Статутом Сейму права фракцій та коаліцій, які за жодних обставин не можуть бути обмежені¹³.

Цією ж статтею (ч. 5, ст. 41) передбачено, що у разі входження у склад опозиційної фракції чи їх коаліції більше половини депутатів, які складають меншість Сейму, староста такої фракції чи коаліції набуває офіційний статус лідера опозиції Сейму. Лідер опозиції користується встановленими цим Статутом додатковими правами: він входить до правління Сейму і має право на позачерговий виступ під час дискусії (таким правом, окрім нього, користуються лише Президент, Голова Сейму та Прем'єр-міністр); лідер опозиції може також у терміновому порядку пропонувати на розгляд проекти законів і рішень Сейму; одержує за свою роботу додаткову платню, встановлену законом. Статутом Сейму закріплено за парламентською опозицією конкретні права, які ми проаналізуємо нижче.

Наступне питання, яка безпосередньо пов'язане з правами парламентської меншості – *статус депутата від опозиції та можливість позбавлення його депутатського мандату*. Відповідно до рекомендацій Венеційської Комісії усі депутати повинні мати однакові індивідуальні права незалежно від того, чи є вони представниками провладної більшості, опозиції, чи зберігають незалежний статус (право голосу, право депутатського подання та звернення, право виступати в парламентських дебатах, право участі в роботі комітетів та комісій, право отримувати інформацію та документи, представлені в парламенті, і т. д.). Окремі права можуть мати обмеження, які пов'язані зі статусом депутата як учасника певної групи (наприклад, у випадку обрання депутата на керівні посади парламенту). Тому принцип рівності депутатів зазвичай доповнюється принципом пропорційного представництва та участі партійних груп в парламентських органах.

З метою збереження незалежного статусу депутата та забезпечення йому належних гарантій діяльності, в демократичних парламентах був запроваджений інститут депутатських імунітетів, який має особливе значення для реалізації прав парламентської опозиції. Слід зазначити, що депутатські імунітети як такі були предметом окремого дослідження Венеційської Комісії¹⁴. Зокрема Комісія наголосила, що парламентський імунітет є частиною європейської конституційної традиції, згідно з якою вибрані представники потребують певних гарантій для того, щоб ефективно здійснювати свій демократичний мандат; вказала на відмінність між «невідповідальністю», яка означає імунітет від переслідування за голосування, думки та вислови, пов'язані з реалізацією депутатської посади, або іншими словами, ширшою свободою слова (індемнітету), ніж ординарні громадяни, та «недоторканістю», або імунітетом у прямому сенсі, що є спеціальним юридичним захистом для парламентарів, яких звинувачують у порушенні закону. Зазвичай це стосується арешту, затримання або судового переслідування без згоди парламенту.

Депутатський індемнітет отримав своє закріплення як в конституціях, так і в законах усіх держав Центрально-Східної Європи та України. В Конституції Литви зазначено, що член Сейму за голосування чи виступ у Сеймі не може переслідуватися (ч. 3, ст. 62). Аналогічними або подібними за змістом є положення Конституції України (ст. 80) та Конституції Чехії (ч. 1, ст. 27). В Конституції Польщі закріплене лише загальне положення про «невідповідальність» депутата за здійснення свого мандата (ч. 1, ст. 105), яке детальніше прописане в Законі «Про виконання мандату депутата і сенатора» (ч. 2, ст. 6)¹⁵. Обмеження індемнітету може стосуватися лише виняткових ситуацій, пов'язаних з висловлюваннями найбільш тяжкого характеру (наклепів чи образ), а також поведінки депутата, що не відповідає його статусу.

¹³ Lietuvos Respublikos Seimo statutas. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/> (дата звернення 09.05.2022)

¹⁴ Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities CDL-AD(2014)011. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e). (дата звернення: 29.04.2022)

¹⁵ O Wykonywaniu Mandatu Posła i Senatora. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/mandat.htm>. (дата звернення: 01.05.2022)

Більш складним є питання щодо депутатської недоторканості. В Конституції та законодавстві Литви, Польщі, Чехії передбачено, що депутат парламенту не може бути притягнутим до кримінальної відповідальності, його недоторканість стосується можливості проведення щодо нього розслідування, включно з попереднім розслідуванням, проведення обшуків й виїмкою в житлі та офісних приміщеннях. Винятком з принципу недоторканості в цих державах є *flagrant delicto* («затримання на гарячому»), яке передбачено на рівні Основного закону Польщі (ч. 5, ст. 105) та Чехії (ч. 5, ст. 27), а також Статуту Сейму Литви (ч. 3, ст. 22). Важливим аспектом цього питання є те, що депутатська недоторканість має тимчасовий характер і правосуддя лише певною мірою відкладається, а не заперечується. Так, відповідно до Конституції Польщі: «Кримінальне провадження, здійснюване щодо особи до дня її обрання депутатом, на вимогу Сейму повинно бути зупинене до закінчення періоду дії мандата. В цьому випадку на такий самий час переривається перебіг у строків давності кримінальному провадженні» (ч. 3. ст. 105). Зняття імунітету в країнах демократичного транзиту зазвичай є компетенцією парламенту, який відповідно до подання компетентного органу (як правило Генерального прокурора) створює комісію для розслідування справи, на основі якого приймає остаточне рішення (ст. 23 Статуту Сему Литви)¹⁶.

Дещо інший спосіб вирішення питання депутатського імунітету, зокрема представників опозиції, був запропонований в Україні. З вересня 2019 року Верховна Рада України прийняла Закон про внесення змін до Конституції України і з 1 січня 2020 року стаття 80 Конституції України передбачає лише, що народні депутати не несуть юридичну відповідальність за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Відтак, станом на сьогодні Конституцією передбачено лише депутатський індемнітет.

Водночас слід звернути увагу, що особливості початку досудового розслідування щодо народного депутата України, повідомлення про підозру, затримання, обрання щодо нього запобіжного заходу, проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій визначаються Кримінальним процесуальним кодексом України (ч. 2 ст. 27 Закону України «Про статус народного депутата України»)¹⁷. Поряд із внесенням змін до Конституції України, Кримінальний процесуальний Кодекс України був доповнений ст. 482-2¹⁸.

Отже, попри скасування депутатської недоторканості на рівні Конституції України, можемо стверджувати, що частково вона все ще залишається. Оскільки клопотання про затримання, обрання запобіжного заходу та інші розглядаються лише за участі народного депутата, це ускладнює проведення розслідування щодо народних депутатів. Водночас однозначно позитивним моментом є те, що на рівні Кримінально-процесуального кодексу було вперше реалізовано концепцію *flagrant delicto*.

Дотичною до питання парламентських імунітетів є проблема партійного імперативного мандату. З одного боку, Венеційська комісія завжди виступала проти цього. З моменту обрання парламентар керується лише своїм сумлінням і не зобов'язаний неухильно дотримуватися ні волі виборців, ні наказів партійних кокусів. З іншого боку, як бути з «партійною дисципліною»? В деяких ситуаціях «вільний мандат», який підтримує Комісія, може виявитися небезпечним для невеликих опозиційних партій, члени яких після виборів переходять до партії влади¹⁹. Крім цього надмірна частота та сумнівна вмотивованість міжфракційних переходів іноді спотворюють результати виборів і дозволяють партіям, яким бракує значної кількості голосів, отримати більшість в парламенті та сформувати уряд. Так в Україні у 2006-2007 рр. часті переходи з однієї фракції в іншу дозволили Партії Регіонів отримати конституційну більшість, перед тим як Президент Віктор Ющенко

¹⁶ Там само.

¹⁷ «Про статус народного депутата України»: Закон України від 17 листопада 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>. (дата звернення 09.05.2022)

¹⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність із Законом України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканості народних депутатів України»: Закон України від 18 грудня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-20#n13>.

¹⁹ Диков Л. Роль опозиції в демократическом парламенте – поиск баланса между эффективным государственным управлением и тиранией большинства. Journal of Foreign Legislation and Comparative Law, 2020, no. 1 25-31 с.

розпустив парламент. Масові переходи депутатів після 2010 року також суттєво змінили баланс сил між владною більшістю та опозицією в парламенті і призвели до конституційної кризи.

Виступаючи проти партійного імперативного мандату, Венеційська комісія пропонує застосовувати альтернативні, більш м'які форми дотримання партійної дисципліни. Як зазначається у Доповіді, вони повинні мати політичний, а не юридичний характер. Наприклад, у разі виходу з фракції депутат втрачає керівні посади та місця в парламентських комітетах (Болгарія, Хорватія). В демократичних парламентах застосовуються й інші запобіжники частих переходів. Наприклад, в Болгарії, Естонії після виходу із фракції депутат має право бути лише позафракційним депутатом.

У Литві, Чехії, Польщі в Конституції та законодавстві закріплені «вільний мандат» і відсутні обмеження щодо можливості міжфракційного переходу. Так, в Статуті Сейму Литви зазначено, що «члени Сейму об'єднуються у фракції за власною волею, вони не можуть бути обмежені ніякими мандатами» (ч. 1, ст. 38). В Регламенті Палати депутатів Чеської Республіки передбачена можливість входження в парламентську групу депутатів від інших політичних партій, від яких вони обиралися до парламенту (ч. 2, ст. 77). В Статуті Сейму Республіки Польщі також відсутні будь-які обмеження, щодо можливості об'єднуватися в парламентські клуби чи групи (ст. 8).

Натомість в ч. 6 статті 81 Конституції України зазначено, що однією з підстав дострокового припинення повноважень депутата парламенту є «невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції». Погоджуємося з думкою про те, що будь-які форми правової залежності члена парламенту від виборців (імперативний мандат) чи партії – суб'єкта його висунення (партійний імперативний мандат), які передбачають вказівки з боку цих суб'єктів щодо способу головування депутатів у парламенті, обов'язковість належності до певної парламентської фракції (групи) чи можливість відкликання (дострокового припинення повноважень) з боку виборців чи партій – суб'єкта висунення, суперечать принципам сучасної представницької демократії, передусім принципу суверенітету народу²⁰.

Ще одне важливе питання стосується *права опозиції під час парламентських дебатів*. Передусім опозиція повинна мати достатньо часу для критики законопроектів, які пропонує парламентська більшість. Якщо надати повноваження щодо регулювання часу на виступи на розсуд керівного органу парламенту чи особисто спікеру, то є ймовірність того, що опозиція не отримає достатньо можливостей впливати на законодавчий процес. Венеційська комісія вважає, що в законодавстві, і зокрема в парламентському регламенті, повинно бути прописано основні правила, що запобігають поспіху у прийнятті законів, таких як інтервали між читаннями та обговоренням в комітетах.

Це насамперед стосується процедури внесення змін до конституції, які мають бути «повільними та поступовими», щоб дати можливість опозиції чинити опір конституційним змінам, запропонованим більшістю. Процедура внесення змін до Конституції Литви, Польщі, Чехії та України є «жорсткою» як за кількістю послідовних етапів її проведення, так і за чисельністю суб'єктів права, що дозволяє парламентській опозиції контролювати її перебіг. Крім цього парламентська меншість може ініціювати внесення таких змін, як це передбачено Конституцією Литви (ч. 1, ст. 147), Конституцією Польщі (235) та Конституцією України (ст. 154).

Що стосується прийняття звичайних законів, то опозиція повинна мати достатньо часу для обговорення законопроектів та внесення своїх пропозицій щодо їх удосконалення. Венеційська комісія рекомендує запровадити більш чіткі правила розподілу часу на проведення дебатів між парламентською більшістю та опозицією. Однак в регламентах Польщі та Чехії вони не передбачені, депутати від меншості беруть участь в парламентських дебатах на загальних підставах, як звичайні члени парламенту. Частково це питання регулюється в Статуті литовського парламенту, в якому передбачено, що голова Сейму може змінити порядок черговості виступів з метою більш пропорційного представництва в дебатах фракцій, комітетів, аргументації «за» та «проти» (ч. 2, ст.

²⁰ Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. Київ: Ваіте.2018. С. 766.

105), а також у разі, якщо проти рішення припинити дебати буде заперечувати опозиційна фракція і її підтримає третина присутніх на засіданні членів Сейму, вони будуть продовжуватися (ч. 7., ст. 108).

Також важливо забезпечити опозиційним фракціям можливість формувати порядок денний, пропонувати законопроекти та поправки до них, внесених більшістю. Лише в Сеймі Литви за опозицією закріплене право визначати кожного третього четверга порядок роботи вечірнього засідання (ч. 5, ст. 97)²¹. Встановлення фіксованого часу для розгляду питань, запропонованих меншістю, є однією з основних вимог опозиційних фракцій в країнах транзиту, де таке право не набуло формального закріплення.

Що стосується права законодавчої ініціативи та внесення змін до законопроектів, то воно дозволяє опозиції стати реальним учасником законодавчого процесу. Хоча це право і передбачено в законодавстві країн Центрально-Східної Європи, а також України, воно все ж потребує додаткових гарантій його реалізації.

По-перше, в опозиції повинно бути достатньо часу для публічних консультацій, що дозволить їй якісно вплинути на зміст законодавчих ініціатив. Більшість не повинна маніпулювати процедурою, щоб уникати таких консультацій. Не лише парламентські дебати мають бути інклюзивними (у сенсі залучення всіх політичних груп в парламенті), вони також вимагають слухань із зовнішніми учасниками, наприклад, експертами (професіоналами у відповідній галузі) та зацікавленими сторонами (тими, хто представляє соціальні, етнічні, професійні, релігійні та інші групи). Публічні консультації повинні супроводжуватися (неофіційним) громадським обговоренням в ЗМІ та громадянському суспільстві. Якщо в Литві, Польщі, Чехії така практика стала звичним явищем, то в Україні вона лише запроваджується і часто має формальний характер. Одним з останніх кроків у цьому напрямку є зареєстрований у Верховній Раді України законопроект «Про публічні консультації»²².

По-друге, опозиція повинна мати розумний доступ до законопроектів та супроводжувальних документів. Порядок денний щодо розгляду законопроекту повинен бути опублікований, а необхідні матеріали заздалегідь роздані опозиції та громадськості для підготовки до дебатів. Це повинно унеможливити негативну практику *cavalier législatif* («законодавчий вершник»), яку застосовує проурядова більшість з метою уникнути перевірки своєї законодавчої пропозиції. Внутрішні правила парламентів повинні забезпечувати чіткість запропонованих для голосування текстів та можливість завчасно з ними ознайомитися опозиційним депутатам напередодні голосування. Прийняті тексти не можуть змінюватися після голосування (за винятком суто технічних виправлень, що не впливають на зміст законопроекту).

По-третє, опозицію необхідно забезпечити можливістю безперешкодно вносити поправки до законопроектів, запропонованих більшістю. З цією метою необхідно чітко регламентувати ініціативи провладних фракцій приймати законопроекти за прискореною процедурою, зокрема, якщо це стосується регулювання важливих аспектів політичного чи правового характеру. Разом з тим у спікера парламенту повинна бути можливість не ставити на голосування поправки, які раніше були відхилені або не мають відношення до суті законопроекту, який розглядається. Це необхідно для ефективності законодавчого процесу, в якому процедурні права опозиції не можуть бути використані для тривалого та беззмістовного блокування роботи парламенту чи інших гілок влади.

Деструктивні дії опозиції – ще одна перепона на шляху становлення демократичних режимів в країнах Центрально-Східної Європи та України. Так, «парламентський спам» став неодмінним атрибутом Верховної Ради України, де окремі резонансні законопроекти налічують тисячі поправок²³. З метою протидії зловживанням під час законодавчого процесу був прийнятий Закон Укра-

²¹ Там само.

²² «Про публічні консультації»: Проект Закону. Номер, дата реєстрації: 4254 від 23. 10. 2020 р. URL: <https://w.c.rada.gov.ua>. (дата звернення: 04.05.2022)

²³ 16335 правок до одного закону: як подолати «парламентський спам». URL: <https://www.ukrinform.ua>. (дата звернення: 07.05.2022)

їни «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчого процесу» (16. 04. 2020 р.). Законом передбачена «особлива процедура» розгляду законопроектів у другому читанні, яка застосовується у випадку, коли кількість пропозицій, поправок перевищує встановлену статтею 119-1 граничну межу²⁴. Парламентська опозиція вже звернулася з поданням до Конституційного Суду України щодо конституційності цього Закону. Тепер орган конституційної юрисдикції повинен прийняти зважене рішення, яке б, з одного боку, не порушило права меншості, а з іншого – не допустило зловживання правом депутата в процесі законотворення.

Важливим інструментом забезпечення прав опозиції є *розподіл посад в структурах парламенту*. Якщо надати можливість більшості вирішувати питання призначення керівників структурних підрозділів, опозиція ризикує повністю втратити здатність впливати на роботу законодавчого органу і виконувати притаманні їй функції. Тому Венеційська комісія пропонує в своїй Доповіді пропорційний розподіл керівних посад та місць в основних комітетах. Більше того, є зміст резервувати за опозиційними фракціями керівні посади в структурах парламенту. Якщо для сталих демократій це питання вирішується на рівні конституційної традиції, то для країн транзиту його краще сформулювати в окремих правових положеннях.

Пропорційне представництво буде марним, якщо всі важливі процесуальні рішення, що стосуються функціонування парламенту (визначення порядку денного, встановлення відповідальності окремих депутатів, тощо) приймаються спікером або простою більшістю голосів у парламенті. Тому представникам опозиції надзвичайно важливо володіти достатніми повноваженнями у тих комітетах, які встановлюють правила внутрішньої процедури або вирішують спори – наприклад, комітет з регламенту, депутатського імунітету та етики. Тут принцип пропорційного представництва може бути доповнений додатковими механізмами, такими як голосування кваліфікованою більшістю, або надання опозиції блокувальних повноважень щодо найважливіших процедурних рішень.

В країнах Центрально-Східної Європи та Україні, в яких здебільшого права опозиції неінституціоналізовані, така практика не набула поширення. Тут для меншості не зарезервовані місця в комітетах, і вона бере участь у розподілі керівних посад в парламентських структурах за пропорційним принципом в статусі звичайних клубів та груп. Наприклад: в Палаті представників Чехії до складу організаційного комітету входять його голова, який є головою Палати, заступники голови комітету, які є заступниками голови Палати, та інші члени комітету, висунуті депутатськими групами та створені за принципом пропорційного представництва (ч. 1, ст. 46 Регламенту); у Сеймі Польщі голови депутатських клубів або груп кількістю не менше 35 депутатів висувають кандидатів у члени Комісії у справах спецслужб (Komisji do Spraw Służb Specjalnych), яких обирає Сейм за поданням Президії Сейму та погодженням з Конвентом сеньйорів (ч. 3-4, ст. 137 Статуту). В Регламенті Верховної Ради України закріплене загальне положення, згідно з яким квоти розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів визначаються пропорційно від кількісного складу депутатських фракцій (депутатських груп) до фактичної чисельності народних депутатів (ч. 4, ст. 81)²⁵.

У Сеймі Литовської Республіки також діє принцип пропорційного представництва в структурах парламенту. Однак, на відмінну від Чехії, Польщі та України, законодавством Литви передбачені квоти для опозиції на керівні посади в структурі парламенту. Так, відповідно до Статуту, одним із заступників голови Сейму повинен бути представник опозиції (ч. 2, ст. 188), а лідер опозиції входить в склад Правління Сейму (ч. 2, ст. 27). Крім цього опозиція має серйозний вплив на ключові комітети парламенту. Головою або заступником голови Комітету з бюджету та фінансів, а також Комітету з аудиту обирається також представник опозиційної фракції чи коаліції фракцій, яка сформована більше ніж з половини депутатів Сейму, що складають меншість парламенту (ч. 6, ст. 46).

²⁴ Закон України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчого процесу»: Закон України від 16. 04. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення 29.04.2022)

²⁵ Там само.

Цікавий досвід застосування розподілу квот за участю опозиції запропонований під час формування постійно діючої Комісії з питань етики та процедури. Ця Комісія формується в складі одинадцяти членів Сейму з дотриманням пропорційного представництва фракцій Сейму. Члени Сейму, які відносяться до більшості, пропонують до складу Комісії п'ять кандидатів з числа членів парламенту, які не відносяться до більшості. Шість інших членів до складу Комісії з питань етики та процедури пропонують члени Сейму, які відносяться до меншості, з числа членів Сейму, які відносяться до більшості. Головою Комісії може бути лише член Сейму, який відноситься до меншості, а заступником голови – представник більшості Сейму (ч. 1-2, ст. 77).

Парламентський контроль за виконавчою владою є однією з основних функцій опозиції, яку вона реалізує через *право заслуховувати звіт уряду та у разі необхідності висловлювати йому во-тум недовіри*. Уряд, міністри, інші посадові особи виконавчої влади зобов'язані регулярно звітувати перед парламентом і давати відповіді на запитання депутатів. В процесі звітування опозиція повинна мати пріоритетне право задавати питання першою і поставити уряду більше запитань, ніж члени більшості. Відповідна норма міститься лише в Статуті Сейму Литви. Відповідно до Статуту, щорічно (до 31 березня) Уряд зобов'язаний представити свій річний звіт про діяльність, в якому також повинні бути розглянуті і пріоритети діяльності Уряду на близьку перспективу. Після звіту Уряду проводяться спеціальні дебати, по завершенню яких Сейм може прийняти резолюцію. В дебатах першими виступає лідер опозиції та представники опозиційних фракцій (ст. 207). Після звіту членів Уряду їм ставлять питання в такій послідовності: спочатку два питання може поставити лідер опозиції Сейму, після чого питання можуть поставити поспіль представники всіх фракцій, починаючи з опозиційних фракцій і з урахуванням розміру фракції (ст. 208).

У більшості країн Центрально-Східної Європи парламентська опозиція володіє дієвим механізмом контролю за виконавчою владою – правом на інтерпеляцію. Обговорення інтерпеляції відбувається у форматі загального урядового звіту або звіту окремого міністра, результатом обговорення якого в парламенті може бути резолюція недовіри як уряду у повному складі, так і окремим міністрам. Інститут інтерпеляції в Литві, Чехії та Польщі має свої особливості. Так, в Сеймі Литви інтерпеляція може бути подана Прем'єр-міністру чи міністру під час сесії групою, чисельністю не менше як одна п'ята членів Сейму. Після обговорення відповідей Сейм більшою половиною голосів всіх членів Сейму може висловити недовіру Прем'єр-міністру (це передбачає відставку всіх членів Уряду) чи міністру (ст. 61 Конституції). В процесі обговорення інтерпеляції першими виступають лідер опозиції та представники опозиційних фракцій. Депутат Сейму Польщі володіє правом подати інтерпеляцію з основоположних питань, що стосуються внутрішньої та зовнішньої політики держави (ч. 1, ст. 192 Статуту). Пропозиція про прийняття відповідної постанови може бути внесена не менше 69 депутатами (ч. 1, ст. 159 Конституції). Кожен депутат Палати представників Чехії може внести інтерпеляцію Уряду чи окремому міністру з питань, які стосуються їх компетенції. Відповідно члени Уряду повинні відповісти на інтерпеляцію впродовж тридцяти днів з моменту її внесення (ст. 53 Конституції). Депутат подає запит усно на засіданні Палати або письмово через Голову Палати.

Законодавством України така форма парламентського контролю, як інтерпеляція, не передбачена. Найближчою до інтерпеляції формою контролю діючого Регламенту є процедура депутатського запиту (Глава 37). Зокрема, стаття 226 Регламенту передбачає, що представник органу чи посадова особа, до якої було скеровано депутатський запит, можуть бути викликані до Верховної Ради України для надання відповідей сформульованих у запиті. Однак депутатський запит має суттєві відмінності від класичної процедури інтерпеляції, яку застосовують в європейських демократіях.

Разом з тим лише формальне закріплення (юридизація) парламентської опозиції не вирішує всіх тих проблем, які пов'язані з її правами та статусом суб'єкта владно-правових відносин. Питання закріплення й визнання (легітимації) преференцій для парламентської опозиції чи позитивної дискримінації щодо провладної більшості є радше *питанням правової традицій та культури*,

a також інклюзивних політичних інститутів. Процес легітимації опозиційної діяльності в парламенті залежить щонайменше від трьох факторів: по-перше, хто представляє опозицію і який кредит довіри до неї; по-друге, наскільки транспарентним та доступним для суспільства є процес її формування; по-третє, чи є опозиція конструктивною в своїй діяльності.

Литва, Польща, Чехія мають давню історію парламентаризму, яка тісно переплітається між собою і сягає своїми витокami кінця XV-XVI століття. І хоча в силу історичних причин ця традиція була частково порушена, особливо в радянський період, її вдалося відродити наприкінці 80-х – початку 90-х років XX століття, в період відновлення національної державності в цих країнах. Опозиційні сили, які очолили боротьбу за незалежність, «Солідарність» у Польщі, «Громадянський форум» в Чехії, «Саюдіс» в Литві, в демократичний спосіб досягли влади і в статусі парламентської більшості змогли запровадити основоположний принцип взаємовідносин з меншістю, згідно з яким: права опозиції необхідно поважати, оскільки демократичне правило змінюваності влади доводить, що опозиція в будь-який момент може помінятися місцями з владою і навпаки. Важливим фактором відновлення довіри до влади та опозиції як її складової стало очищення політичної еліти шляхом люстрації, яку було проведено в Литві та Чехії в перші роки незалежності і дещо згодом у Польщі (1997 р.)²⁶.

Дещо інша ситуація склалася в Україні, де опозиційна до комуністичного режиму громадсько-політична організація (з 1993 р. політична партія) Народний Рух України після проголошення незалежності України так і залишилася в статусі опозиції. В 90-х роках в Україні, на відмінну від Литви, Польщі та Чехії, не відбулося радикальної зміни еліт від комуністичної до опозиційної. Колишня радянська номенклатура значною мірою зберегла свої позиції, тому ідеологічне протистояння було притаманне впродовж багатьох років і до сучасності, попри чисельні конституційні та законодавчі зміни. В парламенті України через принципові ідеологічні розходження, зокрема щодо зовнішньополітичного вектору розвитку держави, так і не були вироблені дієві механізми взаємовідносин між більшістю та опозицією. Процес очищення влади, який розпочався в Україні із значним запізненням (лише в 2014 р.), залишається незавершеним, більше того, він мав вибіркового характеру з порушенням основоположних прав людини. Як наслідок – низький рівень довіри громадян до політичних інститутів, зокрема парламенту²⁷.

Трансформаційні процеси в країнах Центрально-Східної Європи призвели до формування інклюзивних політичних інститутів, які дозволили громадянам у демократичний спосіб сформувати органи влади і, зокрема, парламент. В Литві, Польщі, Чехії була запроваджена багатопартійна система, яка забезпечила представництво інтересів як більшості, так і меншості громадян. Виборча система Польщі, Чехії та Литви достатньо транспарентна та доступна і сприяє демократичному волевиявленню громадян. Сейм Литви та Палата депутатів Чехії формуються на основі пропорційної системи з відкритими списками в багатомандатних виборчих округах. Місця розподіляються за методом д'Онта з 5 % бар'єром для політичних партій. Вибори до Сейму Литви проходять за змішаною виборчою системою, 71 кандидат зі 141 обирається на одномандатних округах, при цьому для перемоги необхідно отримати не менше 40% голосів. Виборча система постійно удосконалюється, про що свідчить рішення Конституційного Суду Чеської Республіки від 3 лютого 2021 року за конституційною скаргою групи сенаторів щодо непропорційності виборчої системи, яка є більш сприятливою для великих партій. Скарга стосувалася методу д'Онта поділу країни на 14 виборчих округів і підвищеного виборчого порогу для блоків²⁸.

В Україні також запроваджена багатопартійна система, однак на відмінну від Польщі, Чехії та Литви вона не представлена декількома рейтинговими партіями, які впродовж тривалого часу від-

²⁶ Білостоцький С.М., Ковальчук В.Б. Законодавство та практика люстрації в Республіці Польщі: досвід для України. Публічне право: науково-практичний юридичний журнал, 2017, № 4 (28) . С. 40-50.

²⁷ Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень-серпень 2021р.). URL: <https://gazumkov.org.ua>. (дата звернення 29.04.2022)

²⁸ Ústavní soud zrušil část volebního zákona, ulevil koalici a zrušil bonus pro vítěze. URL: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/ustavni-soud-zrusil-cast-volebniho-zakona-40349771.cz> (дата звернення 29.04.2022)

стоють ідеологічні уподобання громадян. Партії в Україні формуються та об'єднуються не на підставі ідеології, а на основі приватних інтересів і політичних амбіцій їхніх лідерів, вони є надзвичайно персоналізовані. Виборча система України змінювалася неодноразово. Вибори депутатів парламенту проводилися в різні періоди часу за різними видами виборчих систем – мажоритарною, змішаною та пропорційною. Лише 1 січня 2020 року набув чинності новий Виборчий кодекс, який передбачає пропорційну систему виборів з відкритими регіональними списками і гарантує гендерний баланс. Згідно з Кодексом виборці зможуть голосувати не тільки за партію, а за конкретного кандидата в списку партії. Така виборча система значно прогресивніша в порівнянні з попередньою, тому є підстави вважати, що кредит довіри громадян як до партій, так і до парламенту, зокрема до його опозиційної частини, зросте.

В умовах демократичного транзиту особливого значення набуває формування такого важливого інституту політичної системи як конструктивна опозиція²⁹. Інститут конструктивної опозиції передбачає наявність еволюційно-стабільної стратегії взаємодії між більшістю та меншістю. Така стратегія повинна пропонувати перетворення парламентської опозиції із непримиримого опонента та критика влади в політичну силу, яка виконує наступні функції: забезпечення прозорості дій парламенту; здійснення контролю за владою; забезпечення програмної альтернативи.

Інституційними умовами формування конструктивної опозиції в країнах Центрально-Східної Європи та України є правила процедурної демократії, які розробляються, приймаються та застосовуються акторами на консенсусній основі. В тих країнах, де інституційні умови були виконані і такий консенсус був досягнутий, процес формування конструктивної опозиції був успішний. Так, у Польщі цей процес розпочався ще на початковому етапі формування опозиції, коли на «Круглому столі» (Okragły Stół) (лютий-квітень 1989 р.) між владою та опозицією було укладено угоду, яка закріпила права опозиції. За результатами «Круглого столу» до політичного процесу в державі було включено політичну опозицію, яка була згуртована навколо керівництва «Солідарності». На політичних переговорах між опозицією і представниками влади були узгоджені головні напрямки суспільно-господарських і політично-державних реформ. Принцип відбору учасників «Круглого столу» пізніше ліг в основу реалізованої моделі консоціальної демократії, коли екстремістські групи були принципово не залучені до переговорного процесу.

Водночас в Україні інституційні умови консенсусної демократії були відсутні. Відносини між українською владою та опозицією завжди мали конфліктний характер і розглядалися через призму домінування більшості над меншістю. Наслідком такого конфлікту стали: мінімізація використання компромісів як інструменту вирішення суперечок, активізація позапарламентських форм політичної боротьби, політичний популізм як засіб досягнення електоральної підтримки поза межами раціонального дискурсу. Найвищі фази конфліктності між владою та опозицією – це події Помаранчевої революції та на Майдані Гідності, які продемонстрували, що налагодження конструктивних взаємовідносин між владою та опозицією залишаються актуальною проблемою сучасного політичного життя України.

Висновки. Опозицію слід розглядати як незалежного суб'єкта парламентського права, який разом з урядовою коаліцією активно впливає на парламентський процес. Це передбачає переведення парламентської опозиції з рівня фактичного існування на рівень формального інституту, врегульованого законодавчо. На нашу думку, регулювання прав парламентської опозиції в умовах демократичного транзиту є позитивним явищем і може здійснюватися як на рівні конституційних принципів, так і норм регламенту. З огляду на це оптимальним видається той підхід, який передбачатиме внесення необхідних змін до Регламенту Верховної Ради України в частині одночасного унормування питань організації та діяльності як коаліції, так і опозиції.

Депутатський імунітет та індемнітет як парламентські привілеї є важливою складовою статусу опозиційного депутата як члена парламенту, вони забезпечують належне виконання його функцій як представника народу. В трансформаційний період їх збереження є виправданим. Зняття

²⁹ Абдулаева Ю.М. Институциональные условия формирования конструктивной оппозиции в странах Центральной и Восточной Европы: Дисс. канд. юрид. наук. СПб., 2007. 14 с.

депутатського імунітету в Україні не є ефективним способом запобігання політичної корупції і має ознаки популістських (деструктивних) дій з боку влади, спрямованих проти парламентської опозиції. Партійний імперативний мандат суперечить принципу суверенітету народу, а тому повинна застосовуватися альтернативна, більш м'яка форма дотримання партійної дисципліни.

Одним із головних методів врахування інтересів опозиції під час парламентських дебатів має бути встановлення спеціально відведеного часу протягом кожного сесійного тижня для розгляду законопроектів, ініціаторами яких виступають представники меншості. Водночас черговість розгляду має бути зворотною від чисельності відповідних фракцій та груп. Головуючим під час такого засідання має бути представник меншості. У разі незабезпечення парламентськими процедурами права на виступ від кожної окремо взятої фракції варто надати право на виступ і відвести певну кількість часу для представників опозиції.

З метою запобігання популістських (деструктивних) дій з боку опозиційних фракцій під час законодавчого процесу необхідно запровадити розумну кількість обмежень щодо пропозицій та поправок до законопроектів, які б, з одного боку, не порушували права меншості, а з іншого – не допускали зловживання правом депутата в процесі законотворення.

Важливим інструментом забезпечення прав опозиції є розподіл посад в структурах парламенту. Це передбачає окремі квоти для опозиції. Видається доцільним впровадження посади Лідера опозиції, який є одночасно одним із заступників Голови парламенту. Щодо розподілу посад в керівництві комітетами, було би оптимальним перейти при вирішенні того, скільки та яких посад отримає кожна фракція та група, до застосування принципу формалізації цього процесу за допомогою на вибір одного із вживаних у світовій практиці методів, як то метод д'Ондта чи Сен-Лаг'ю. Також має бути витримана норма про те, що голова і перший заступник комітету не можуть обидва бути обраними від коаліції.

З метою забезпечення контрольної функції парламенту опозиція повинна володіти правом заслуховувати звіт уряду і у разі необхідності висловлювати вотум недовіри як уряду у повному складі, так і окремому міністру. Уряд зобов'язаний представити свій річний звіт про діяльність, в якому також повинні бути розглянуті також пріоритети його діяльності на близьку перспективу. Важливо, щоб ініціативу про відставку уряду могла внести до порядку денного кваліфікована меншість депутатів. Ефективність цього механізму парламентського контролю з боку опозиції значно зросла б у разі запровадження конструктивного вотуму недовіри уряду, який передбачає висловлення парламентом або окремою його палатою вотуму недовіри уряду з одночасним визначенням глави нового уряду. Для України процедуру парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади може бути удосконалено за умови впровадження інституту інтерпеляції.

Процес ефективної діяльності, опозиційної в парламенті, залежить не лише від інституціалізації прав опозиції, але й від правової традиції та культури, яка сформувалася у відносинах між більшістю та меншістю, та інклюзивних політичних інститутів, які гарантують транспарентність формування як парламенту загалом, так і його опозиційних фракцій та груп. Однією з умов формування конструктивної опозиції в країнах демократичної трансформації є наявність консолідованої політичної еліти, об'єднаної навколо ідеї національного та конституційного патріотизму. Отож, конструктивна опозиція – це результат системних змін як на рівні політико-правової практики, так і правосвідомості.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. 16335 правок до одного закону: як подолати «парламентський спам»: URL: <https://www.ukrinform.ua>. (дата звернення: 97.05.2022)
2. Bogusław Banaszak, Prawo konstytucyjne. Warszawa: C. H. Beck, 2017. 784 s.
3. Daniel Askari, Jan Wintr. Parlamentní obstrukce ve světle ústavněprávních diskusí. URL: https://is.muni.cz/th/vwj07/Parlamentni_obstrukce.pdf (дата звернення 01.05.2022)

4. Helms L. Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives. *The Journal of Legislative Studies*. Col. XIV. No. 1–2. 2008). P. 6–19.
5. Kaiser A. Minority Governments and Parliamentary Opposition. *New Zealand Journal of Public and International Law*. 2009. Vol. 7. No. 1. P. 77–91.
6. Levitsky S., Way L.A. 2010. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press. 536 p.
7. Machelski, Z. Opozycja polityczna w Europie. Ujęcie porównawcze. Warszawa. URL: <https://depot.ceon.pl/handle/123456789/10462> (дата звернення 12.05.2022)
8. Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities CDL-AD(2014)011. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e). (дата звернення 29.04.2022)
9. Steven Levitsky, Daniel Ziblatt *How Democracies Die* What History tells us about our future New York: Crown, 2018. URL: <https://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/library/library-blog/posts/how-democracies-die-what-history-reveals-about-our-future/> (дата звернення: 09.05.2022)
10. Stone B. Opposition in parliamentary democracies: a framework for comparison. *Australasian Parliamentary Review*. Vol. 29. No. 1. P. 19–31.
11. Szymanek J. O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach regulaminu Sejmu RP. *Gdańskie Studia Prawnicze*. 2018. Vol. XL. P. 455 – 473.
12. WJP Rule of Law Index. URL: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2021>
13. Абдулаева Ю.М. Институциональные условия формирования конструктивной оппозиции в странах Центральной и Восточной Европы: дисс. канд. юрид. наук. СПб., 2007. 14 с.
14. Барабаш Ю. Правові засади функціонування парламентської коаліції: проблеми теорії і практики. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. №2. 444 с.
15. Блондел Дж. «Політична опозиція в сучасному світі» уряд і опозиція. С. 462–486.
16. Бусленко В. Уряд та опозиція в Чеській Республіці (Політико – правовий аспект взаємодії). *Політичне життя. Донецький національний університет імені Василя Стуса*. В: В-во ДонНУ ім. Василя Стуса. 2018. № 2. С. 19 – 24.
17. Білостоцький С.М., Ковальчук В.Б. Законодавство та практика люстрації в Республіці Польщі: досвід для України. *Публічне право: науково-практичний юридичний журнал*, 2017, № 4 (28). С. 40-50
18. Даль Р. «Зразки опозиції». У політичних опозиціях у західних демократіях. Видавництво Єльського університету. С. 332–347.
19. Даль Р. А. О демократии. М.: Аспект Пресс. 2000. 204 с.
20. Диего Валадес. Контроль над властью. М.: Идея-Пресс, 2006. 243 с.
21. Диков Л. Роль оппозиции в демократическом парламенте – поиск баланса между эффективным государственным управлением и тиранией большинства. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2020, no. 1 25-31 с.
22. Диков Л. Роль оппозиции в демократическом парламенте – поиск баланса между эффективным государственным управлением и тиранией большинства. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2020, no. 1. с.27.
23. Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень – серпень 2021 р.). URL: <https://razumkov.org.ua>. (дата звернення 29.04.2022)
24. И. Борзова Оппозиция посткоммунистических стран Восточной Европы в конце XX – начале XXI века: основные тенденции развития. *Известия высших учебных заведений. Серия Гуманитарные науки*. 2013. Т. 4, № С. 134–138.
25. Кайзер А. «Парламентська опозиція у Вестмінстерських демократіях: Великобританія, Канада, Австралія та Нова Зеландія». *The Journal of Legislative Studies* 14. P.20–45.
26. Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. Київ: Ваіте, 2018. С. 766.
27. Майя Пивовар Конституційно-правові засади взаємодії політичної опозиції та влади в період демократичної трансформації: зарубіжний та вітчизняний досвід: монографія. Острог: ФОП Свиначук Роман Вікторович, 2021. 206 с.
28. Оксана Кукуруз Парламентська більшість та опозиція в Сеймі Польської Республіки. *Політичний менеджмент*. 2008. № 6(33). С. 79-89;
29. С. Васильева Институционализация парламентской оппозиции как гарантия представительной демократии. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2009. № 3 (70). С. 14-22
30. Совгира О. В. Правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз): дис.. на здоб. канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2005. 243 с.
31. Совгира О.В. Правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз). Автореф. Дис. канд. юрид. наук. Спеціальність 12.00.02 – конституційне право К., 2005. 21 с.
32. Яцек Залесны, Ярослав Шиманьк Институционализация прав парламентской оппозиции: тренды и вызовы. *Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*. 2020. Volume 15. No. 4. P. 110. 126 с.

Перелік юридичних документів:

33. Lietuvos Respublikos Seimo statutas. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/> (дата звернення 09.05.2022)
34. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/regsejm.htm>. (дата звернення 02.05.2022)
35. Ustawa o wykonywaniu Mandatu Posła i Senatora. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/mandat.htm>. (дата звернення: 01.05.2022)
36. Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz> (дата звернення 02.05.2022)
37. «Про Регламент Верховної Ради України»: Закон України від 10.02.2010 р. № 14-15, № 16-17, ст.133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення 30.04.2022)
38. Ústavní soud zrušil část volebního zákona, ulevil koalici a zrušil bonus pro vítěze. URL: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/ustavni-soud-zrusil-cast-volebniho-zakona-40349771> cz (дата звернення 29.04.2022)
39. Закон України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчого процесу»: Закон України від 16. 04. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення 29.04.2022)
40. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність із Законом України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України»: Закон України від 18 грудня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-20#n13>. (дата звернення: 07.05.2022)
41. Про публічні консультації. Проект Закону. № 4254 від 23. 10. 2020. Відомості Верховної Ради України. URL: <https://w.c.rada.gov.ua>. (дата звернення: 04.05.2022)
42. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>. (дата звернення 09.05.2022)

References**Bibliography:**

1. 16335 pravok do odnogo zakonu: yak podolaty «parlamentskyi spam»: URL: <https://www.ukrinform.ua>. (data zvernennia: 97.05.2022)
2. Abdulaeva I.U.M. Institutsonalnye usloviia formirovaniia konstruktivnoi oppozitsii v stranakh Tsentralnoi i Vostochnoi Evropy: diss. kand. iurid. nauk. SPb., 2007. 14 s.
3. Barabash YU. Pravovi zasady funkcionuvannia parlamentskoi koalitsii: problemy teorii i praktyky. Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy. 2006. N2. 444 s.
4. Bilostotskyi S.M., Kovalchuk V.B. Zakonodavstvo ta praktyka liustratsii v Respublitsi Polshchi: dosvid dlia Ukrainy. Publichne pravo: naukovy-praktychnyi yurydychnyi zhurnal, 2017, № 4 (28). S. 40-50
5. Blondel Dzh. «Politychna opozytsiia v suchasnomu sviti» uriad i opozytsiia. S. 462–486.
6. Bogusław Banaszak, Prawo konstytucyjne. Warszawa: S. N. Beck, 2017. 784 s.
7. Buslenko V. Uriad ta opozytsiia v Cheskii Respublitsi (Polityko – pravovy aspekt vzaiemodii). Politychne zhyttia. Donetskyi natsionalnyi universytet imeni Vasylia Stusa. V: V-vo DonNU im. Vasylia Stusa. 2018. № 2. S. 19 – 24.
8. Dal R. A. O demokraty. M.: Aspekt Press. 2000. 204 s.
9. Dal R. «Zrazky opozytsii». U politychnykh opozytsiiah u zakhidnykh demokratsiiah. Vydavnytstvo Yelskoho universytetu. S. 332–347.
10. Daniel Askari, Jan Wintr. Parlamentní obstrukce ve světle ústavněprávních diskusí. URL: https://is.muni.cz/th/vwj07/Parlamentni_obstrukce.pdf (data zvernennia 01.05.2022)
11. Dikov L. Rol oppozitsii v demokratskom parlamente – poisk balansa mezhdru effektivnym gosudarstvennym upravleniem i tiraniei bolshestva. Journal of Foreign Legislation and Comparative Law, 2020, no. 1 25-31 s.
12. Dikov L. Rol oppozitsii v demokratskom parlamente – poisk balansa mezhdru effektivnym gosudarstvennym upravleniem i tiraniei bolshestva. Journal of Foreign Legislation and Comparative Law, 2020, no. 1. s.27.
13. Dovira do instytutiv suspilstva ta politykiv, elektoralni oriantatsii hromadian Ukrainy (lypen – serpen 2021 r.). URL: <https://razumkov.org.ua>. (data zvernennia 29.04.2022)
14. Dyeho Valades. Kontrol nad vlastiu. M.: Ydeia-Press, 2006. 243 s.
15. Helms L. Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives. The Journal of Legislative Studies. Col. XIV. No. 1–2. 2008). P. 6–19.
16. I. Borzova Oppozitsiia postkommunisticheskikh stran Vostochnoi Evropy v kontse KHKH – nachale KHKHI veka: osnovnye tendentsii razvitiia. Izvestiia vysshikh uchebnykh zavedenii. Seriiia Gumanitarnye nauki. 2013. T. 4, № S. 134–138.
17. Iatsek Zalesny, Iaroslav Shimanyk Instutsializatsiia prav parlamentskoi oppozitsii: trendy i vyzovy. Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2020. Volume 15. No. 4. P. 110. 126 s.

18. Kaiser A. *Minority Governments and Parliamentary Opposition*. *New Zealand Journal of Public and International Law*. 2009. Vol. 7. No. 1. P. 77–91.
19. Kaizer A. «Parlamentska opozyttsiia u Vestminsterskykh demokratiiah: Velykobrytaniia, Kanada, Avstraliia ta Nova Zelandiia». *The Journal of Legislative Studies* 14. R.20–45.
20. Kliuchkovskiy YU. B. *Pryntsypy vyborchoho prava: doktrynalne rozuminnia, stan ta perspektyvy zakonodavchoi realizatsii v Ukraini: monohrafiia*. Kyiv: Vaite, 2018. S. 766.
21. Levitsky S., Way L.A. 2010. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press. 536 p.
22. Machelski, Z. *Opozycja polityczna w Europie. Ujęcie porównawcze*. Warszawa. URL: <https://depot.ceon.pl/handle/123456789/10462> (data zvernennia 12.05.2022)
23. Maia P. *Pravovi zasady vzaiemodii politychnoi opozyttsii ta vlady v period demokratychnoi transformatsii: zarubizhnyi ta vitchyzniani dosvid: monohrafiia*. Ostroh: FOP Svnarchuk Roman Viktorovych, 2021. 206 c.
24. Oksana Kukuruz *Parlamentska bilshist ta opozyttsiia v Seimi Polskoi Respubliki*. *Politychnyi menedzhment*. 2008. № 6(33). S. 79–89;
25. *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities* CDL-AD(2014)011. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e). (data zvernennia 29.04.2022)
26. S. Vasyleva *Ynstytutsyonalyzatsiia parlamentskoi opozyttsii kak harantyiia predstavitelnoi demokraty. Sravnytelnoe konstytutsyonnoe obozrenye*. 2009. № 3 (70). S. 14–22
27. Sovhyria O. V. *Pravovyi status parlamentskoi opozyttsii (porivnialno-pravovyi analiz): dys.. na zdob. kand. yuryd. nauk: 12.00.02*. Kyiv, 2005. 243 s.
28. Sovhyria O.V. *Pravovyi status parlamentskoi opozyttsii (porivnialno-pravovyi analiz)*. Avtoref. Dys. kand. yuryd. nauk. Spetsialnist 12.00.02 – konstytutsiine pravo K, 2005. 21 s.
29. Steven Levitsky, Daniel Ziblatt *How Democracies Die What History tells us about our future* New York: Crown, 2018. URL: <https://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/library/library-blog/posts/how-democracies-die-what-history-reveals-about-our-future/> (data zvernennia: 09.05.2022)
30. Stone B. *Opposition in parliamentary democracies: a framework for comparison*. *Australasian Parliamentary Review*. Vol. 29. No. 1. P. 19–31.
31. Szymanek J. *O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach regulaminu Sejmu RP*. *Gdańskie Studia Prawnicze*. 2018. Vol. XL. R. 455 – 473.
32. *WJP Rule of Law Index*. URL: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2021>

List of legal documents:

33. *Lietuvos Respublikos Seimo statutas*. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/> (data zvernennia 09.05.2022)
34. *Pro publichni konsultatsii. Proekt Zakonu. № 4254 vid 23. 10. 2020*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://w.s.rada.gov.ua>. (data zvernennia:04.05.2022)
35. *Pro status narodnoho deputata Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 17 lystopada 1992 r.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>. (data zvernennia 09.05.2022)
36. *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy z metoiu pryvedennia u vidpovidnist iz Zakonom Ukrainy «Pro vnesennia zmin do statti 80 Konstytutsii Ukrainy shchodo nedotorkannosti narodnykh deputativ Ukrainy»: Zakon Ukrainy vid 18 hrudnia 2019 r.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-20#n13>. (data zvernennia: 07.05.2022)
37. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/regsejm.htm>. (data zvernennia 02.05.2022)
38. *Ustawa o wykonywaniu Mandatu Posła i Senatora*. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/mandat.htm>. (data zvernennia: 01.05.2022)
39. *Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Rehlamentu Verkhovnoi Rady Ukrainy shchodo protydii zlovzhyvanniam pravamy narodnykh deputativ Ukrainy u khodi zakonodavchoho protsesu»: Zakon Ukrainy vid 16. 04. 2020 r.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (data zvernennia 29.04.2022)
40. *Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny*. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz> (data zvernennia 02.05.2022)
41. *«Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy»: Zakon Ukrainy vid 10.02.2010 r. № 14-15, № 16-17, st.133*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>. (data zvernennia 30.04.2022)
42. *Ústavní soud zrušil část volebního zákona, ulevil koalicím a zrušil bonus pro vítěze*. URL: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/ustavni-soud-zrusil-cast-volebniho-zakona-40349771> cz (data zvernennia 29.04.2022)