

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ Й ОПОЗИЦІЇ В УКРАЇНІ

POLITICAL AND LEGAL MECHANISMS OF INTERACTION BETWEEN STATE POWER AND OPPOSITION IN UKRAINE

Пивовар М.С., к.ю.н.,
асистент кафедри теорії права та конституціоналізму
Національний університет «Львівська політехніка»

Статтю присвячено політико-правовим механізмам взаємодії державної влади й опозиції в Україні.

Політико-правові механізми взаємодії державної влади й опозиції ситуативно застосовувалися у період криз і конституційних конфліктів. Основними політико-правовими механізмами взаємодії державної влади й опозиції були та є такі: 1) переговори, зокрема за посередництвом політиків іноземних держав і представників міжнародних організацій; 2) круглі столи; 3) політичні консультації; 4) укладення політико-правових угод (договорів, меморандумів, універсалів); 5) звернення до міжнародних інституцій (Венеційської комісії, Ради Європи, ОБСЄ тощо); 6) спільні виступи та дебати на загальнодержавних каналах телебачення й інтернету. Перехід у 2004 р. України до змішаної парламентсько-президентської республіки та її відновлення у 2014 р. ще раз підкреслює необхідність законодавчого регулювання опозиційної діяльності та встановлення належних правових гарантій для забезпечення такої діяльності як у парламенті, так і поза його межами. За словами О.М. Кіндратець, «конфліктна форма взаємодії між владою й опозицією в Україні залишається домінуючою». З огляду на це важливим завданням у забезпеченні належних форм реалізації правових засад взаємодії державної влади й опозиції є вироблення ефективних правових механізмів такої взаємодії, закріплених на рівні норм закону України, який врегульовує правовий статус опозиції та гарантії її діяльності. Поруч із правовими механізмами взаємодії державної влади й опозиції потрібно також дослідити політико-правові механізми, котрі подеколи мають вирішальне значення та вагу.

Новітня історія розвитку й утвердження Української держави як перехідної, молодого демократії яскраво ілюструє проблеми становлення правових засад взаємодії державної влади й опозиції. Як наслідок – події Помаранчевої Революції 2004 р., Революції Гідності 2013–2014 рр., конституційні кризи та конфлікти 2006–2007, 2010 та 2014 рр.

Ключові слова: опозиційні сили, взаємодія державної влади й опозиції, політична криза, Парламентська асамблея Ради Європи, демократичні перетворення.

The article is devoted to the political and legal mechanisms of interaction between the government and the opposition in Ukraine.

It is analyzed that the political and legal mechanisms of interaction between the government and the opposition were situationally applied during crises and constitutional conflicts. The main political and legal mechanisms of interaction between the government and the opposition were and are the following: 1) negotiations, in particular through politicians of foreign countries and representatives of international organizations; 2) round tables; 3) political consultations; 4) conclusion of political and legal agreements (agreements, memoranda, universals); 5) appeal to international institutions (Venice Commission, Council of Europe, OSCE, etc.); 6) joint speeches and debates on national television and Internet channels. Ukraine's transition to a mixed parliamentary-presidential republic in 2004 and its restoration in 2014 underscores the need for legislative regulation of opposition activities and the establishment of appropriate legal guarantees to ensure such activities both in parliament and abroad. According to O.M. Kindratets, "the conflict form of interaction between the government and the opposition in Ukraine remains dominant". In view of this, an important task in ensuring the proper implementation of the legal basis for interaction between government and the opposition is to develop effective legal mechanisms for such interaction, enshrined in law of Ukraine, which regulates the legal status of the opposition and guarantees its activities. Along with the legal mechanisms of interaction between the government and the opposition, it is also necessary to explore the political and legal mechanisms that in certain cases of resolving and overcoming conflicts are crucial and important.

The recent history of the development and establishment of the Ukrainian state as a transitional, young democracy vividly illustrates the problems of establishing the legal basis for the interaction of state power and opposition. As a result, the events of the Orange Revolution of 2004, the Revolution of Dignity of 2013–2014, the constitutional crises and conflicts of 2006–2007, 2010 and 2014.

Key words: opposition forces, interaction of state power and opposition, political crisis, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, democratic transformations.

Першою серйозною кризою у відносинах між державною владою й опозицією із чіткою поляризацією суспільства стали вибори Президента України 2004 р. Після більш як десятирічного правління Леоніда Кучми, котрий обирався главою держави двічі й мав змогу позмагатися за високий пост втретє, однак, незважаючи на позитивне Рішення Конституційного Суду України, не брав участь у третіх президентських виборах, настав час визначитися й обрати нового Президента України. Основними кандидатами на пост глави держави у 2004 р. були представник опозиційних сил, экс-прем'єр-міністр України й экс-голова Національного банку України Віктор Ющенко та чинний тоді прем'єр-міністр України, колишній глава Донецької обласної державної адміністрації Віктор Янукович. Леонід Кучма, незважаючи на формальну нейтральність у виборчому процесі, де-факто надавав підтримку кандидату від державної влади Віктору Януковичу. Натомість опозиційні політичні сили й інститути громадянського суспільства підтримували Віктора Ющенка. Українське суспільство було сильно розділене політичними технологіями, які застосовувалися із двох сторін, особливо з боку

кандидата від влади Віктора Януковича. Ключовою відмінністю у програмах кандидатів стала зовнішня політика.

Пам'ятаємо, що за результатами президентських виборів розпочався масовий загальнодержавний страйк, який отримав назву Помаранчева Революція. Не вдаючись у деталі подій Помаранчевої Революції 2004 р., варто звернути увагу на політико-правові механізми, задіяні у процесі вирішення конфлікту як із боку державної влади, так і з боку опозиції. По-перше, слід наголосити на конструктивізмі у діях протестувальників, що керувалися лідерами опозиційних депутатських фракцій Верховної Ради України та не призвели до трагічних подій. По-друге, потрібно віддати належне і представникам державної влади, які не провокували конфліктні ситуації, а забезпечували можливість громадянам України реалізувати своє конституційне право на протест. Окремо слід відзначити й роль Президента України Леоніда Кучми, котрий виступив посередником між сторонами конфлікту і сприяв його вирішенню правовими способами.

Основним політико-правовим механізмом вирішення ситуації, що склалася у 2004 р., стали раунди переговорів між двома кандидатами у Президенти України, чинним главою

держави Леонідом Кучмою, головою Верховної Ради України Володимиром Литвином, президентом Польщі Олександром Кваснєвським, президентом Литви Валдасом Адамкусом, представниками ОБСЄ, ЄС і Росії. Паралельно з переговорами між владою й опозицією представники кандидата у Президенти України Віктора Ющенка подали скаргу до Верховного Суду України про визнання виборів 21 листопада 2004 р. недійсними у зв'язку з масовими фальсифікаціями.

Основні позовні вимоги опозиціонерів, котрі представляли інтереси кандидата Віктора Ющенка:

1. Визнати дії Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України незаконними, а протокол Центральної виборчої комісії про результати повторного голосування з виборів Президента України від 24 листопада 2004 р. недійсним. Скасувати постанову Центральної виборчої комісії від 24 листопада 2004 р. № 1264 «Про результати виборів Президента України 21 листопада 2004 р. та обрання Президента України» як незаконну.

2. Скасувати постанову Центральної виборчої комісії від 24 листопада 2004 р. № 1265 «Про оприлюднення результатів виборів Президента України» як незаконну.

3. Встановити, що факти системного і грубого порушення принципів і засад виборчого процесу під час повторного голосування з виборів Президента України від 21 листопада 2004 р. є такими, що не дають змоги достовірно встановити результати волевиявлення виборців у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі по виборах Президента України.

4. Визнати недійсними результати повторного голосування з виборів Президента України 21 листопада 2004 р. у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі по виборах Президента України.

5. Визнати обраним Президентом України кандидата, котрий за підсумками голосування від 31 жовтня 2004 р. набрав найбільшу кількість голосів виборців [1].

За допомогою наслідків етапів переговорів учасники круглого столу на своєму другому засіданні у Києві 1 грудня 2004 р. детально обговорили розвиток ситуації в Україні. Як наслідок реалізації попередніх домовленостей, 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України прийняла Закон України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», який підтримали 402 народні депутати України, а Центральна виборча комісія призначила повторне голосування з виборів Президента України на 26 грудня 2004 р. Прогнозовано, за результатами виборів перемогу здобув Віктор Ющенко.

Важливо звернути увагу на те, що сильний конституційно-правовий конфлікт і глибоку політичну кризу вдалося вирішити за допомогою безпосередньої взаємодії влади й опозиції. Найважливіше, що чинна тоді державна влада на чолі із Президентом України Леонідом Кучмою, з огляду на масовість протесту народу, пішла на врегулювання ситуації мирним, дипломатичним шляхом і визнала опозицію на чолі з кандидатом у Президенти України Віктором Ющенком стороною конфлікту. Події 2004 р. також показали проблеми неврегульованості правових засад взаємодії державної влади й опозиції та відсутність ефективних правових механізмів такої взаємодії у нестандартних ситуаціях.

На жаль, і прийнятий Закон України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» виявився незаконним і швидко спровокував нові політико-правові конфлікти. Слід погодитися з аналізом конституційних змін 2004 р., здійсненим В.В. Речицьким, який зазначав, що «демократія тому й демократія, що її рішення не можливо програмувати» [2, с. 54]. У прийнятих же конституційних змінах «вбачалося очевидне бажання влади звужити простір політичної свободи народу, вилучити з політичного життя країни мало не всі стохастичні процеси, збільшити державний вплив на громадянське суспільство, централізовано контролювати практично всі його стратегічні потреби й відправлення» [2, с. 54].

Конфліктогенний потенціал конституційної реформи 2004 р. прогнозував і В.П. Колісник, зазначаючи, що «сис-

тема здійснення державної влади загалом навряд чи зможе істотно позначитися на її ефективності та результативності через половинчастість, недостатню узгодженість і непослідовність конституційно-правового регулювання». На жаль, «ступінь оптимізації державної влади знову, як і раніше, залежатиме від політичної волі вищих посадовців, політичної структуризації суспільства та співвідношення політичних сил у парламенті» [3, с. 47]. Правдивість слів провідних учених правників продемонстрували вибори народних депутатів України 26 березня 2006 р., які вперше проходили за суто пропорційною виборчою системою. Виборчий бар'єр подолали п'ять політичних сил, й український політикум зайшов у так звану коаліціаду, де депутатські фракції політичних партій вели переговори з утворення коаліції депутатських фракцій. Незважаючи на численні суперечності щодо тексту коаліційної угоди й майбутнього розподілу посад, лідери блоку «Наша Україна», Соціалістичної партії України та Блоку Юлії Тимошенко 22 червня 2006 р. підписали коаліційну угоду, головуючий на засіданні Верховної Ради України оголосив про створення коаліції, а текст угоди був опублікований в офіційних газетах. Підрахунок результатів таємного голосування засвідчив, що Олександр Мороз набрав 238 голосів, його суперник, член Партії регіонів Микола Азаров – 0. Наступного дня лідери Партії регіонів, Соціалістичної партії та Комуністичної партії заявили про створення нової урядової коаліції (Антикризової коаліції) та про висунення Віктора Януковича на посаду Прем'єр-міністра України. Представники блоку «Наша Україна», посилаючись на положення Регламенту Верховної Ради України, оголосили про незаконність створення нової коаліції. Через десять днів Голова Верховної Ради України Олександр Мороз ще раз оголосив про створення Антикризової коаліції та ще раз подав кандидатуру Віктора Януковича на посаду Прем'єр-міністра України. За тиждень до того, 11 липня 2006 р., депутати таємним голосуванням обрали Першим віце-спікером Адама Мартинюка, затвердили перелік і компетенцію комітетів Верховної Ради України й обрали їхніх членів і керівництво [4, с. 61–62].

Такі події змусили Президента України Віктора Ющенка ініціювати Загальнонаціональний круглий стіл за участі Голови Верховної Ради України, прем'єр-міністра України, лідерів парламентських партій і представників громадськості з метою публічного обговорення шляхів і способів розв'язання парламентської кризи. Важливо, що за результатами другого засідання круглого столу учасниками було підписано Універсал національної єдності [5], який частково розв'язував політичний конфлікт у парламенті й визначав пріоритети у діяльності всіх органів державної влади й опозиції.

Протистояння між гілками влади й опозиційними силами в Україні стають предметом розгляду Парламентської Асамблеї Ради Європи. 19 квітня 2007 р. Парламентська Асамблея Ради Європи приймає Резолюцію 1549 (2007) «Функціонування демократичних інституцій в Україні» [6], у якій висловлює занепокоєння політичними подіями в Україні протягом останніх місяців і вказує, що «поточна криза в Україні є також результатом поспішної та незавершеної конституційної та політичної реформ 2004 р., відповідно до якої до Конституції України було внесено низку змін, без урахування застережень Венеціанської комісії та без проведення широкої публічної дискусії у країні». Водночас Асамблея визнає досягнення Помаранчевої революції, що дозволили утвердитися в Україні основоположним демократичним свободам: у країні є свобода слова та ЗМІ, свобода зібрань, свобода політичної конкуренції й опозиції, а також енергійне громадянське суспільство. Також цікавими є положення резолюції, згідно з якими Президента України, членів парламенту й уряду закликали подолати кризу легітимно, суворо конституційно й мирно: «Чи це буде шляхом проведення правових дострокових виборів внаслідок рішення Конституційного Суду України, чи шляхом проведення переговорів із досягнення компромісу. У цьому процесі всі політичні сили

мають утриматися від різких та упереджених публічних заяв на підтримку чи засудження будь-якої політичної сили в Україні». Слід наголосити на тому, що була виконана частина зазначених рекомендацій: 1) зміна системи виборів до Верховної Ради шляхом введення відкритих партійних списків, у яких виборці зможуть вказувати свої уподобання щодо конкретних кандидатів, включених до партійних списків, запропонованих політичними партіями (блоками), та шляхом поділу країни на різні виборчі округи; 2) проведення реформування судової системи з метою створення незалежної й ефективної судової системи в Україні; 3) реформа системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів і живлення активних законодавчих і практичних заходів для подолання всіх форм корупції, включно із політичною». Деякі з рекомендацій були враховані протягом останнього року, як-от пропорційна виборча система відкритих списків із виборів народних депутатів України – у зв'язку із прийняттям Виборчого кодексу України, чи прийняття Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України». Частина пропозицій досі залишаються актуальними, наприклад, прийняття законів України про парламентську опозицію, про референдуми чи реформування правоохоронних органів і подолання політичної корупції. Зрештою, прийняття Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи спочатку не зарадило вирішенню політичного конфлікту. Президент України Віктор Ющенко видає новий Указ «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 26 квітня 2007 р., яким констатує «відмову Кабінету Міністрів України забезпечити відповідне фінансування та фактичну бездіяльність Центральної виборчої комісії, що унеможливають проведення позачергових виборів до Верховної Ради України 27 травня 2007 р.». Отже, глава держави «постановляє Указ Президента України від 2 квітня 2007 р. № 264 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» визнати таким, що втратив чинність, і призначити позачергові вибори до Верховної Ради України на 24 червня 2007 р.» [7]. Упродовж двох тижнів загострилася політична криза у всій державі. Було заблоковано діяльність Конституційного Суду України, Центральної виборчої комісії. Верховна Рада України звернулася за допомогою у вирішенні кризи до міжнародних партнерів України. Усі сторони конфлікту задекларували бажання знайти компромісне вирішення ситуації. Саме тому Парламентською Асамблеєю Європи було прийнято Резолюцію 1549 (2007) «Функціонування демократичних інституцій в Україні».

Наступна політична криза настала між владою й опозицією внаслідок недосконалої редакції Конституції України, неприйнятого закону про опозицію. Конфлікти почали виникати після проведених у 2010 р. президентських виборів, на яких перемогу здобув Віктор Янукович. Із цього приводу 6 квітня 2010 р. висловився і Конституційний Суд України, котрий своїм рішенням підтримав аргументацію суб'єктів консти-

туційного подання та витлумачив ст. 83 Конституції України й ч. 4 ст. 59 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» у системному зв'язку з іншими статтями, зокрема й цитованою вище ст. 61 «так, що окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» [8]. 16 січня 2014 р. Верховна Рада України, прийнявши низку законів, які вносили зміни до різних законодавчих актів і порушували положення розділу 2 Конституції України щодо прав і свобод людини та громадянина, перейшла межю й реально зазіхнула на узурпацію влади та встановлення авторитарного режиму. Зазначений пакет законів називали «законами 16 січня», «диктаторськими законами», «законами про диктатуру». Опозиція вимагала скасування цих законів і висунула вимогу про проведення позачергових президентських виборів, також влада й опозиція домовилися утриматися від застосування силових заходів.

У процесі демократичних перетворень як основи реалізації громадянського суспільства в Україні було проведено позачергові президентські вибори, на яких перемогу здобув Петро Порошенко. З обранням нового парламенту на позачергових виборах народних депутатів України у 2014 р. внаслідок «Революції гідності» опозиційна сила, котра дотримувалася проросійської політики, була позбавлена будь-яких контрольних функцій у Верховній Раді України. Уся президія парламенту й керівництво комітетами було віддано представникам коаліції депутатських фракцій. Упродовж першого року роботи Верховної Ради України восьмого скликання з коаліції депутатських фракцій, що складалася із п'яти фракцій, вийшли три фракції. Узагалі восьме скликання запам'яталося багатьма законопроектами про опозицію, жоден із яких не був прийнятий, з одного боку, з іншого – за каденції цього складу парламенту найбільше порушувалися права парламентської опозиції.

Актуалізувалася проблематика взаємодії влади й опозиції і з обранням на позачергових виборах народних депутатів України Верховної Ради України дев'ятого скликання у 2019 р. Уперше в новітній історії парламентаризму одна фракція здобула більше як половину депутатських мандатів та отримала статус коаліції. Така розстановка політичних сил у Верховній Раді України ще раз продемонструвала, наскільки незахищеною в нормативно-правовому регулюванні є опозиційна діяльність як у парламенті, так і поза його межами.

Отже, відносини між владою й опозицією у новітній період розвитку Української держави були непростими, суперечливими та подекуди радикальними. Водночас представникам різних політичних сил, які перебували чи то при владі, чи то в опозиції, за відсутності нормативно-правового регулювання опозиційної діяльності вдавалося політико-правовими механізмами вирішувати складні конфлікти та знаходити виходи з політичних та інституційних криз демократичними засобами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Щодо справи за скаргою на рішення, дії та бездіяльність Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України 21 листопада 2004 р. : Рішення Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 03 грудня 2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0090700-04#Text>.
2. Речицький В. Конституційна реформа як симптом політичної компрометації. *Конституційна реформа: експертний аналіз*. Харків : Фоліо, 2004. С. 47–62.
3. Колісник В. Конституційна реформа в контексті посилення політичної відповідальності. *Вісник Академії правових наук*. 2005. № 1. С. 38–44.
4. Розвиток публічного права в Україні : доп. за 2005–2006 роки / за заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка. Київ : Вид. Конус-Ю, 2007. 496 с.
5. Універсал національної єдності від 03 серпня 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0010100-06#Text>.
6. Функціонування демократичних інституцій в Україні : Резолюція 1549 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи. Ухвалена у Страсбурзі (Французька Республіка) від 19 квітня 2007 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_760#Text.
7. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів : Указ Президента України від 26 квітня 2007 р. № 355/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/355/2007#Text> (втратив чинність).
8. Справа за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ч. 6 ст. 83 Конституції України, ч. 4 ст. 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України : Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2010 р. № 11-пр/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-10#n2>.