

ISSN 2414-0562 (Print)

ISSN 2617-2224 (Online)

DOI: 10.32689/2617-2224-2019-16-1

NGO "UKRAINIAN ASSEMBLY  
OF DOCTORS OF SCIENCE  
IN PUBLIC ADMINISTRATION"

INTERREGIONAL ACADEMY  
OF PERSONNEL MANAGEMENT



# ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 1 (16) — січень 2019

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві  
з Українською Технологічною Академією*



Українська  
Технологічна Академія



**IIAS**  
International Institute  
of Administrative Sciences



THE NETWORK OF INSTITUTES AND  
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION  
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Київ  
ДП "Видавничий дім "Персонал"  
2019

## Редакція

Головний редактор  
*Романенко Євген Олександрович*,  
доктор наук з державного управління,  
професор, академік Української Технологічної  
Академії, Міжнародної Кадрової Академії  
та Академії наук публічного управління,  
заслужений юрист України

Заступник головного редактора  
*Чаплай Ірина Віталіївна*,  
кандидат наук з державного управління, доцент

Видавничий редактор *А. А. Тютюник*  
Комп'ютерне макетування *А. П. Неципорук*

Публічне урядування  
Свідоцтво КВ 21596-11496 Р

Видається з листопада 2015 року  
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік  
Друкується за рішенням Вченої ради  
Міжрегіональної Академії управління персоналом  
(протокол № 1 від 30.01.2019)

Збірник внесено до міжнародних  
наукометричних баз даних Index Copernicus,  
РИНЦ, ResearchBib, CiteFactor, Turkish  
Education Index, Eurasian Scientific Journal Index,  
Polish Scholarly Bibliography, Electronic Journals  
Library, КиберЛенинка, до пошукової системи  
Google Scholar, а також до вітчизняної  
реферативної бази даних “Україніка наукова”,  
українського реферативного журналу “Джерело”.  
Згідно з Наказом Міністерства освіти і науки  
України від 07.11.2018 № 1218 збірник  
“Публічне урядування” внесено до Списку  
друкованих періодичних видань, що включаються  
до Переліку наукових фахових видань України,  
яким присвоєно категорію “Б”.

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,  
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція  
залишає за собою право на незначне редагування  
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та  
головних висновків). Редакція не завжди поділяє  
думки авторів та не несе відповідальність за надану  
ними інформацію. Матеріали подано  
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,  
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070  
E-mail: [Assembly2015@ukr.net](mailto:Assembly2015@ukr.net)  
[www.vadnd.org.ua](http://www.vadnd.org.ua)

Адреса видавництва:  
ДП “Видавничий дім “Персонал”  
просп. Червонозорянний, 119, літ. XX,  
Київ, Україна, 03039

## Editorial

Editorial in Chief  
*Yevgen Oleksandrovych Romanenko*,  
Doctor of sciences in Public Administration, Professor,  
Academician of the Ukrainian Technological Academy,  
International Personnel Academy and Academy  
of Sciences of Public Administration, Honored Lawyer  
of Ukraine

Deputy Editor  
*Iryna Vitaliivna Chaplay*,  
PhD in Public Administration, assistant professor

Managing Editor *Y. A. Hosanchuk*  
Computer modeling *A. P. Hechyporuk*

Public management  
Certificate KB 21596-11496 P

Published from november 2015  
Pereodicity: 4 times on a year + one  
Published by the decision of Academic council of  
Interregional Academy of Personnel Management  
(Protocol № 1 from 30.01.2019)

Collection is included to the international  
Scientometrics database Index Copernicus  
International, ResearchBib, CiteFactor, Turkish  
Education Index, Eurasian Scientific Journal Index,  
Polish Scholarly Bibliography, Electronic Journals  
Library, РИНЦ, КиберЛенинка, to the search sys-  
tem Google Scholar, also it was included  
in the abstract database “Україніка наукова”  
and in the Ukrainian abstract journal “Джерело”  
(Series 3. Social and Human Sciences. Arts).  
According to the Order of the Ministry of Education  
and Science of Ukraine dated November 7, 2018,  
№ 1218, the collection “Public management”  
is included in the List of printed periodicals, which are  
included in the List of scientific professional editions  
of Ukraine, which have been assigned the category “B”.

The authors are responsible for the content,  
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors  
reserves the right for a little change and reduction  
(with preservation of the author's style and main  
conclusions). Editors can not share the world  
views of the authors and are not responsible for the  
information provided. Materials filed  
in the author's edition.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriyivskyy  
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070  
E-mail: [Assembly2015@ukr.net](mailto:Assembly2015@ukr.net)  
[www.vadnd.org.ua](http://www.vadnd.org.ua)

Address of the editorial:  
ДП “Видавничий дім “Персонал”  
prospekt Chervonozorjanij, 119 lit. XX,  
Kyiv, Ukraine, 03039



**IIAS**  
International Institute  
of Administrative Sciences



Українська  
Технологічна Академія



**NISPAcee**  
THE NETWORK OF INSTITUTES AND  
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION  
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

## ЗМІСТ

### **Аль-Атті Ірина**

Методологічні особливості дослідження розвитку публічного управління..... 15

### **Богданенко А. І.**

Світовий досвід державної інвестиційної політики та можливості його використання в Україні..... 24

### **Вавренюк С. А.**

Моніторинг як засіб досягнення якості вищої освіти України..... 36

### **Гурковський В. І., Соловійов С. Г.**

Цифровізація стратегічних комунікацій на прикладі реалізації реформ..... 47

### **Іваненко О. В.**

Криза ефективності державного управління: теорія і практика..... 58

### **Лаврук О. В.**

Державна політика у розвитку тваринництва України..... 74

### **Лебідь О. М., Лебедева Н. А.**

Дослідження потенціалу формування державної протекціоністської політики щодо аматорського кіномистецтва..... 84

### **Марушева О. А., Прав Ю. Г., Барзилович Д. В.**

Сучасні концептуальні підходи до державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві..... 85

### **Мартишин Д. С.**

Інформаційно-комунікативна політика як інструмент посилення взаємодії держави та церкви..... 110

### **Марусина Е. С.**

Проблеми формування нової освітньої політики в країнах світу як однієї з важливіших умов їх інноваційного, прогресивного розвитку..... 124

### **Молодцов О. В.**

Умови впровадження асиметричної децентралізації в Україні..... 133

### **Мудренко Н. В.**

Сфера зовнішніх зносин: сутність поняття..... 146

### **Непомнящий О. М.**

Основні принципи і складові ризик-менеджменту при будівництві та експлуатації споруд: державно-управлінський аспект..... 154

### **Охотникова О. В.**

Формування управлінської еліти через систему іспитів: меритократичний підхід..... 170

### **Романенко Є. О., Шахов В. А., Чаплай І. В.**

Парламентська опозиція. Європейський досвід для України..... 180

### **Серьогіна-Берестовська О. В.**

Вплив держави на розвиток соціальної інфраструктури в малих містах..... 195

### **Твердохлеб М. Ю.**

Технологія визначення індексу ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності..... 206

### **Черноіваненко А. В.**

Стратегічні напрями розбудови відносин між державою та політичними партіями в Україні..... 219

<b>Чорна К. П.</b>	
Державне управління у підросійській україні: особливості царського адміністративно-поліцейського апарату .....	232
<b>Шостак С. М.</b>	
Термінологічні елементи механізму державного управління	
	міжнародними інвестиційними проектами .....
	244
<b>Юзькова О. І.</b>	
Особливості розвитку інноваційного лідерства в системі державного управління.....	258



DOI <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-16-1-180-194>

**UDC:351**

**Романенко Євген Олександрович,**  
доктор наук з державного управління,  
професор, заслужений юрист України,  
президент Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління,  
проректор, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ,  
вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264 52 54, e-mail: poboss1978@gmail.com

ORCID: 0000-0003-2285-0543

**Романенко Евгений Александрович,**  
доктор наук по государственному управлению,  
профессор, заслуженный юрист Украины,  
президент Всеукраинской ассамблеи докторов наук по государственному управлению,  
проректор, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 264 52 54, e-mail: poboss1978@gmail.com

ORCID: 0000-0003-2285-0543



**Romanenko Yezhen Oleksandrovych,**  
Doctor of Science in Public Administration,  
Professor, Honored Lawyer of Ukraine,  
President of the Ukrainian Assembly of Doctors of Science in public administration,  
vice-rector, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 264 52 54, e-mail: poboss1978@gmail.com

ORCID: 0000-0003-2285-0543

**Шахов Валерій Андрійович,**  
кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ,

вул. Антона Цедіка, 20, тел.: (097) 514 48 34, e-mail: shakhovval@ukr.net.

ORCID: 0000-0003-2532-4450

**Шахов Валерий Андреевич,**  
кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры общественного развития и общественно-властных отношений, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел.:

(097) 514 48 34, e-mail: shakhovval@ukr.net.

ORCID: 0000-0003-2532-4450

**Shakhov Valery Andreevich,**

Ph.D. in History, Associate Professor, Department of Social Development and Public-Power Relations, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Tsedika, 20, tel.: (097) 514 48 34, e-mail: shakhovval@ukr.net.

ORCID: 0000-0003-2532-4450



**Чаплай Ірина Віталіївна,**

кандидат наук з державного управління, виконавчий директор Президії Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, завідувач кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (063) 951 78 55, e-mail: irina\_pravo@ukr.net.

ORCID: 0000-0003-4927-0610

**Чаплай Ірина Віталіївна,**

кандидат наук по государственному управлению, исполнительный директор Президиума Всеукраинской ассамблеи докторов наук по государственному управлению, заведующий кафедрой профессионального образования и управления учебным заведением, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (063) 951 78 55, e-mail: irina\_pravo@ukr.net.

ORCID: 0000-0003-4927-0610

**Chaplay Iryna Vitaliivna,**

PhD in Public Administration, Executive Director of the Presidium of the civic scientific organization, "Ukrainian Assembly of doctors of science in public administration", Head of the Department of Vocational Education and School Management, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (063) 951 78 55, e-mail: irina\_pravo@ukr.net.

ORCID: 0000-0003-4927-0610

---

## ПАРЛАМЕНТСЬКА ОПОЗИЦІЯ. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

**Анотація.** Проблеми, що пов'язані з діяльністю політичної опозиції, її правами і можливостями впливу на державну політику правлячої еліти, належать до тих рівнів, вирішення яких значною мірою визначає рівень розвитку демократичних процесів у країні. Це повною мірою стосується й

парламентської опозиції як провідної частини опозиції політичної. Розглядаються питання нормативно-правового забезпечення і практичної діяльності парламентської опозиції в країнах Європейського Союзу, досвід яких є виразним прикладом вирішення зазначеної проблеми і має бути започаткованим в Україні, з урахуванням її специфіки.

Обґрунтовано, що рівень розвитку демократії значною мірою вимірюється рівнем тих прав і можливостей, які надаються опозиції, зокрема парламентській опозиції, характером відносин між владою та опозицією, рівнем нормативно-правового забезпечення діяльності останньої. На жаль, доводиться констатувати, що в Україні на сьогодні діяльність політичної опозиції, насамперед опозиції парламентської, не є унормованою достатньою мірою. Отже є сенс ще раз звернутися до того, як це питання вирішується в провідних демократичних країнах Європи. Зазначено, що наукового аналізу потребують питання політико-правового статусу парламентської опозиції в країнах з різними формами державного правління і особливо тих з них, в яких реалізована його змішана модель. Не менш важливим є й питання, пов'язане з проблемою інституалізації парламентської опозиції.

Зазначено, що політична практика розвинених демократій європейських країн переконливо свідчить, що надання парламентській опозиції повноцінних можливостей висувати і відстоювати свою альтернативну позицію й надати їй права не тільки висловлювати і захищати її, але й приймати участь у розробці державної політики на етапі її формування. Конкуренція з правлячими політичними силами, контроль за їх діяльністю і критика її негативних виявів є дуже важливим фактором демократизації державного управління, стабілізації політичної системи, запобігання політичним конфліктам, пом'якшення соціальної напруги в суспільстві і закріплення його цілісності на демократичних засадах.

**Ключові слова:** парламентська опозиція, європейський досвід, демократичні засади, політичні конфлікти.

## **ПАРЛАМЕНТСКАЯ ОППОЗИЦИЯ. ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ**

**Аннотация.** Проблемы, которые связаны с деятельностью политической оппозиции, ее правами и возможностями влияния на государственную политику правящей элиты, относятся к тем уровням, решение которых в значительной мере определяет уровень развития демократических процессов в стране. Это в полной мере относится и к парламентской оппозиции как ведущей части оппозиции политической. Рассматриваются вопросы нормативно-правового обеспечения и практической деятельности парламентской оппозиции в странах Европейского Союза, опыт которых является выразительным примером решения указанной проблемы и должно быть основанным в Украине с учетом ее специфики.

Обосновано, что уровень развития демократии в значительной степени измеряется уровнем тех прав и возможностей, предоставляемых оппози-

ции, в частности парламентской оппозиции, характером отношений между властью и оппозицией, степенью нормативно-правового обеспечения деятельности последней. К сожалению приходится констатировать, что в Украине на сегодня деятельность политической оппозиции, в первую очередь оппозиции парламентской, не является нормированной в достаточной мере, и в этой связи есть смысл еще раз обратиться к вопросу о том, как они решаются в ведущих демократических странах Европы. Отмечено, что научного анализа требуют вопросы политико-правового статуса парламентской оппозиции в странах с различными формами государственного правления и особенно тех из них, в которых реализована его смешанная модель. Не менее важным является и вопрос, связанный с проблемой институализации парламентской оппозиции.

Отмечено, что политическая практика развитых демократий европейских стран убедительно свидетельствует, что предоставление парламентской оппозиции полноценных возможностей для представления и отстаивания своей альтернативной позиции, предоставление ей права не только выражать и защищать ее, но и принимать участие в разработке государственной политики на этапе ее формирования. Конкуренция с правящими политическими силами, контроль за их деятельностью и критика негативных проявлений является очень важным фактором демократизации государственного управления, стабилизации политической системы, предотвращения политических конфликтов, смягчения социальной напряженности в обществе и закрепления его целостности на демократических началах.

**Ключевые слова:** парламентская оппозиция, европейский опыт, демократические принципы, политические конфликты.

### **PARLIAMENTARY OPPOSITION. EUROPEAN EXPERIENCE FOR UKRAINE**

**Annotation:** Problems related to the activities of the political opposition, its rights and the possibilities of influencing the state policy of the ruling elite, relate to those levels of resolution which largely determine the level of development of democratic processes in the country. This fully applies to the parliamentary opposition as a leading part of the political opposition. The article, which is intended for the attention of readers, just deals with the regulatory and legal support and practical activities of the parliamentary opposition in the countries of the European Union, whose experience is a clear example of solving this problem and should be started in Ukraine. Of course, given its specifics.

It is substantiated that the level of development of democracy is largely measured by the level of rights and opportunities provided by the opposition, in particular, the parliamentary opposition, the nature of the relationship between the authorities and the opposition, the level of legal and regulatory support for the latter. Unfortunately, it has to be noted that in Ukraine today the activity of political opposition, first of all parliamentary opposition, is not sufficiently

regulated, and in this connection it makes sense once again to address the question of how it is solved in the leading democratic countries of Europe. It is noted that scientific analysis requires the question of the political and legal status of the parliamentary opposition in countries with different forms of government, and especially those in which its mixed model is implemented. Equally important is the issue of institutionalization of the parliamentary opposition. This, in other words, determines the relevance of the topic of the article.

It is noted that the political practice of developed democracies of European countries convincingly shows that providing the parliamentary opposition with the full opportunity to present and defend its position, alternative to the point of view of the current government, giving it the right not only to express and protect its own position, but also to take part in the development of the state policy at the stage of its formation, competition with the ruling political forces, control over their activities and criticism of its negative manifestations is a very important factor in the democratization of states good governance, stabilization of the political system, prevention of political conflicts, mitigation of social tension in society and consolidation of its integrity on a democratic basis.

The article is intended for public servants and students of the National Academy of Public Administration, as well as all other readers interested in political issues.

**Keywords:** parliamentary opposition, European experience, democratic foundations, political conflicts.

---

**Постановка проблеми.** Обравши домінантою своєї політики курс на європейську інтеграцію, Україна прийняла на себе зобов'язання з приведення своєї політичної системи, характеру суспільних відносин, політичної культури у відповідність з демократичними процедурами і принципами. Зокрема йдеться про реалізацію такого важливого принципу демократії як дотримання так званого правила прав меншості. Адже сутність демократії як політичного режиму і форми суспільно-політичних відносин визначається не лише — і навіть не стільки — тим, що вона передбачає вияв і реалізацію волі більшості, скільки рівнем

захисту прав людини і громадянина, гарантією права громадян на вільне виявлення своїх поглядів, критику дій влади, можливості контролю за її діяльністю. Більше того, загальновищаною традицією в демократичних країнах є визнання того демократичного постулату, згідно з яким права меншості мають бути захищені навіть більшою мірою ніж права більшості, оскільки остання має більш широкі можливості захисту своїх інтересів завдяки володінню владою. З іншого боку влада може бути міцною лише тоді, коли відчуває опір з боку опозиції — політичної меншості. Це змушує її постійно підтверджувати своє право керувати суспільством

і державою. Проте, зрозуміло, що й більшість і меншість самі по собі є доволі абстрактними поняттями, які в намірах захищати свої інтереси мають спиратися на відповідні організаційні структури, такі як політичні партії, громадсько-політичні об'єднання, і які реалізують свої функції, спрямовані на захист інтересів тих груп населення, що їх підтримують, або спираючись на владні органи або через опозиційну діяльність відносно цих органів. Звідси й випливає роль і значення політичної опозиції в демократичних суспільствах, яка найбільш виразно виявляє себе через опозиційну діяльність в парламенті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема функціонування парламентської опозиції та особливостей її політико-правового статусу в країнах з розвинутою демократією не залишилася поза увагою вітчизняних дослідників. Серед науковців, які займалися цією проблемою, можна назвати: Г. Берестову, Л. Гонюкову, Ю. Древалю, У. Ільницьку, С. Конончука, А. Кулшша, М. Михальченка, Н. Осіпову, Р. Павленка, М. Пахарєва, О. Петренка, Г. Постриганя, Ю. Розенфельда, О. Совгир, М. Шевчука, О. Шляхтуна та ін. Так у працях О. Совгир ґрунтовно досліджується нормативно-правовий статус парламентської опозиції в різних країнах світу, а також проблема її інституалізації, якій присвячено й роботи Ю. Древалю і У. Ільницької; теоретичні аспекти політичної, зокрема парламентської опозиції, розглядаються у працях М. Михальченка, О. Шляхтуна, Г. Постриганя; Л. Гонюкової досліджується

проблема правового статусу політичних партій. Тією чи іншою мірою у працях зазначених авторів аналізуються різні аспекти, пов'язані з особливостями функціонування парламентської опозиції в країнах Європейського Союзу. У своїх працях вітчизняні науковці пропонують застосування певних моделей функціонування парламентської опозиції в Україні, надають багато практичних рекомендацій щодо втілення цих моделей в життя. Але доводиться констатувати, що ці рекомендації, зазвичай, не зустрічають належної уваги і прагнення їх втілення в життя серед українських парламентарів практично усіх скликань Верховної Ради і залишаються благими намірами. Слабка визначеність ролі і характеру діяльності парламентської опозиції в Україні, її прав і повноважень, її політико-правового статусу, її, зрештою, відповідальності примушують ще раз повернутися до зазначеної проблеми.

**Мета статті** — проаналізувати державну політику країн Європейського Союзу щодо статусу і ролі парламентської опозиції та її інституалізації з метою адаптації відповідного досвіду до суспільно-політичних реалій України.

**Виклад основного матеріалу.** Парламентська опозиція, яка визначається як “парламентська (депутатська) група чи фракція представленої в парламенті політичної партії або коаліція (об'єднання, блок) таких партій, які не згодні з політичним курсом глави держави і/або виконавчої влади і виступають проти певних кроків уряду з принципових питань державної політики.” [1,

с. 466] є, таким чином, невід'ємною складовою створення надійної системи стримувань і противаг по відношенню до владних структур.

Опозиція — це інститут, метою якого є вираження інтересів і цінностей, які не представлені в діяльності правлячого режиму. Вона відбиває протестну активність населення, спрямовану на протидію небажаним діям влади і коригування її рішень і дій (2, с. 228–240). Відповідно й парламентська опозиція являє собою різновид політичної опозиції, форму цивілізованого протистояння депутатів, депутатських груп і фракцій офіційному політичному курсу і її основним завданням є постійний і дієвий контроль за рішеннями і діями влади, постійний тиск на неї з метою коригування політичного курсу, обраного діючою владою в бажаному для себе і для виборців, які їх обрали, напрямку. Парламентська опозиція є своєрідною організаційною противагою політичним силам, що знаходяться при владі.

Звідси випливає, що найважливішою функцією парламентської опозиції є контроль з її боку за діяльністю органів виконавчої влади як структури, що розробляє і впроваджує політику. Відповідно до цього дуже важливою умовою плідної діяльності парламентської опозиції є її інституалізація, тобто нормативно-правове закріплення правил її функціонування оскільки тільки на такій підставі її діяльність буде не просто формальною ознакою демократії, а буде практично впливовою. Інституалізація парламентської опозиції зумовлює конкуренцію політичних сил як під час здобуття, так і

під час здійснення влади, забезпечує посилення контролю за діяльністю урядових структур, стабільність політичної системи, удосконалення державно-управлінської практики, сприяє результативній діяльності представницьких та виконавчих структур. Таким чином її легальне ефективне функціонування є визначальною ознакою демократичних режимів, а високий ступінь визнання владою прав опозиції на політичну боротьбу та на альтернативне бачення шляхів вирішення актуальних проблем і завдань позитивно впливає на демократизацію суспільно-політичного життя [3, с. 78].

Виявляється очевидним, що українська нормативно-правова база на сьогодні не дає достатніх гарантій прав політичної, зокрема парламентської, опозиції як меншості, що потребує підтримки її здатності забезпечити конкуренцію на політичному ринку сприяючи тим самим поглибленню процесів демократизації державної політики і державного управління. Хоча при цьому заради справедливості слід зазначити, що процеси, які відбуваються в Україні зі становлення статусу опозиції, в принципі, є типовими для перехідних суспільств, певною мірою закономірними для відповідного стану розвитку політичної системи та рівня зрілості політичної еліти.

До факторів, які обмежують ефективність дій парламентської опозиції в Україні і не сприяють налагодженню конструктивних відносин між нею та владою і які заважають її нормативно-правовій визначеності слід віднести певні об'єктивні передумови, пов'язані з особливостями

функціонування політичної системи України, її недостатньою визначеністю, що виявляється в постійних дискусіях про форму державного правління, яка має бути застосована, з перманентними політичними кризами і, як наслідок, політичною нестабільністю, з невирішеністю питання політичної структурованості Верховної Ради, з недоліками партійної системи і слабкістю політичних партій, низьким рівнем їх впливу і довіри до них громадян. До цих факторів слід додати ще й недостатній рівень розвитку громадянського суспільства, низький рівень політичної і правової культури як представників влади, так і самої опозиції.

Взаємодія влади і опозиції в Україні поки не відповідає принципам демократії. Досягти необхідної взаємодії між владою і опозицією можливо лише шляхом відмови від деструктивних дій, взаємної толерантності, сприяння загальному розвитку політичної культури і застосуванням цивілізованих форм політичної боротьби. Постійний діалог влади й опозиції, його відкритість, відмова від бруталності і різноманітних антитехнологій — все це є шляхом до створення ефективних механізмів взаємодії влади і опозиції [4, с. 156–163].

Надзвичайно важливо ґрунтовно проаналізувати нормативно-правове забезпечення, форми і методи діяльності парламентської опозиції в країнах Євросоюзу.

Насамперед слід зазначити, що в умовах демократії парламентська опозиція має чітко окреслений політико-правовий статус, за яким законом визначаються організацій-

ні форми її діяльності, її завдання і функції, квоти представництва в керівних органах парламенту, а в багатьох країнах ще й перелік і кількість парламентських комітетів, які їй довіряється очолювати, — умови фінансування її діяльності тощо.

Суб'єктами парламентської опозиції виступають депутатські об'єднання (фракції, парламентські групи), які мають законне право на реалізацію влади. При цьому, на особливу увагу заслуговує питання про роль політичних партій у формуванні і реалізації діяльності парламентської опозиції. Можна сказати, що парламентська опозиція в сучасних демократичних країнах має партійний характер, оскільки саме партії надають їй якості стабільності, конструктивності, організованості, ідейної єдності. Як зауважують Л. Гонюкова і Б. Максимець, “однією з нових тенденцій правової інституалізації політичних партій є відведення особливого правового статусу опозиційним партіям”, завдяки якому забезпечується функціонування реальної багатопартійності [5, с. 145].

На важливість парламентської опозиції звертається увага в багатьох документах Європейського Союзу. Так, згідно з Резолюцією ПАРЄ “Процедурні рекомендації відносно прав і обов'язків опозиції в демократичному парламенті” від 23 січня 2008 р. № 1601 підкреслюється, що одним з показників демократичного парламенту є той обсяг засобів, якими володіє опозиція або парламентська меншість для виконання своїх завдань. Політична опозиція в парламенті, наголошується далі в цьому документі, є найважливішим компонентом нор-

мально функціонуючої демократії й однією з основних функцій опозиції є пропозиція переконливих політичних альтернатив більшості, яка знаходиться при владі, через винесення на громадський розгляд інших варіантів політичних рішень. Здійснюючи контроль і критикуючи роботу уряду, який знаходиться при владі, постійно оцінюючи діяльність уряду і вимагаючи від уряду звітності, опозиція забезпечує транспарентність державних рішень і ефективність управління державними справами, захищаючи таким чином громадські інтереси і не припускаючи зловживань і збоїв. І далі наголошується, що на рівні національних парламентів слід забезпечити право на формування політичної опозиції і надати їй статус, який дозволяє їй відігравати відповідальну і конструктивну роль [6].

Отже само існування парламентської опозиції вже є необхідною передумовою забезпечення прав меншості в умовах домінування волі більшості і вже тому її слід розглядати як чинник демократії і волевиявлення народу, його суверенності. Парламентська опозиція дає гарантію меншості в представленні і захисті її інтересів, створює умови дійсної політичної свободи, формує конкуренцію між політичними силами. Вона сприяє виявленню слабких місць в діяльності уряду, піддає критиці припущені недоліки, сприяючи тим самим підвищенню ефективності його дій, заважає намірам правлячої еліти тим чи іншим чином порушити наріжний камінь демократії — принцип розподілу влади. Нарешті, саме завдяки діяльності парламентської опозиції створюють-

ся умови для демократичної циркуляції правлячих еліт, забезпечення можливості їх мірної зміни.

Є ще один дуже важливий момент, який визначає діяльність парламентської опозиції в демократичних країнах — це її цивілізований характер. Він виявляється, насамперед, в додержанні принципів толерантності у ході політичної боротьби, а також в тому, що, як зауважував німецький політолог Г. Оберройтер, що суперечності між більшістю та меншістю при цьому ґрунтуються “на фундаментальній єдності по цей і другий бік альтернативи й не ставлять під загрозу основи конституційної і правової систем” [1, с. 428].

Зазначене дозволяє впевнено характеризувати значення політичної опозиції як однієї з головних ознак демократії.

Щоб забезпечити саме такий стан речей конституційно-правове законодавство демократичних країн містить ряд гарантій статусу парламентської опозиції. І справа не в тому, чи існують в країні спеціальні закони про опозицію.

Дійсно, в більшості європейських країн немає окремих законів, які б регламентували діяльність політичної, зокрема, парламентської опозиції. Але це зовсім не є виявом недооцінки її ролі. У країнах з розвинутою демократією політичні еліти, які час від часу змінюють одна одну у керма влади, вже давно зрозуміли необхідність в опозиції як здорової альтернативи діючій владі. Тому додаткових гарантій функціонування опозиції у вигляді спеціальних законів там не потрібно, тим паче, що основні положення, які закріплюють

і регламентують її діяльність, як правило, зафіксовані в конституціях та інших законах, не кажучи вже про багаторічні політичні традиції, які склалися в цих країнах, згідно з якими демократія просто не уявляється без опозиції, без гарантій її прав і свобод. Тому головна увага в цих країнах зосереджується не стільки на питаннях, які пов'язані з нормативно-правовим забезпеченням цих гарантій, скільки на проблемах створення дієвих механізмів розв'язання конфліктів, які постійно виникають у взаємовідносинах між владою і опозицією, а також на питаннях, що стосуються побічних гарантій прав опозиції.

Йдеться, зокрема, про застосування під час проведення виборів пропорційної виборчої системи, яка забезпечує більш широкі можливості для меншості бути представленою у представницьких органах влади. Значна увага приділяється також дотриманню принципу пропорційності і рівноправності фракцій в організації і процедурі діяльності парламенту, про більш чіткий розподіл парламентського часу між внесенням і розглядом урядових і депутатських проектів. Це стосується і питань щодо забезпечення рівних можливостей партій і кандидатів на виборах, лояльні вимоги до утворення політичних партій, забезпечення достатніми гарантіями політичних прав громадян, зокрема свободи слова й друку, проведення масових заходів, подання петицій тощо.

На жаль у межах статті неможливо належним чином розкрити всі аспекти діяльності парламентської опозиції в країнах ЄС. Та в цьому

їй немає зайвої потреби, оскільки ці питання достатньо глибоко висвітлені у вітчизняній науковій літературі. Зазначимо лише, що досвід унормування прав парламентської опозиції в європейських країнах, зазвичай, законодавчо закріплює такі її основні права:

- право на представництво у керівництві законодавчого органу;
- право на контроль діяльності парламентської більшості і, відповідно, уряду;
- право на парламентське оприлюднення власної політичної позиції.

Реалізація відповідних прав забезпечується через включення відповідних норм до конституції і до парламентського регламенту або лише до регламенту, через прийняття окремого закону про парламентську опозицію, через включення відповідних норм в окремі закони, які регламентують політичну діяльність — наприклад, в закони про політичні партії.

Наприклад, в Конституцію Французької Республіки в 2008 р. були внесені поправки, які містять термін “опозиція” і спрямовані на забезпечення гарантій її функціонування. Відповідно до поправок конституційно зафіксовані положення про визнання кожною палатою парламенту Франції особливих прав опозиції як і груп меншості, резервується один день на місяць для порядку денного, який пропонується опозицією. Доречно зазначити, що парламентські процедури Франції мають безліч роз'яснень регламенту, які унеможливають прямий тиск більшості на депутатів під час ухвалення рішень.

Конституція Португальської Республіки містить статтю “Політичні партії і право на опозицію”, згідно з якою за парламентською меншістю визнається право на опозицію. Ст. 40 Конституції Португалії надає парламентській опозиції право на ефірний час державних радіо і телебачення пропорційно кількості мандатів. Крім того, опозиційні партії мають право на регулярне отримання від уряду інформації щодо проблем, які мають громадський інтерес. За політичними партіями, які представлені в Асамблеї Республіки (однопалатний парламент), але не входять до уряду, право відповіді на державному радіо і телебаченні (причому безкоштовно) і політичне заперечення на політичні заяви уряду.

У ряді держав визнання і гарантії статусу опозиції містяться в конституціях суб’єктів федерації, як це має місце у ФРН. Наприклад, у конституціях земель Гамбурга і Шлезвіг-Гольштейна політична опозиція проголошується невід’ємним елементом парламентської демократії.

У більшості країн Європейського Союзу права опозиції регламентуються парламентськими регламентами. Так у відповідності до Постійних правил Палати громад британського парламенту законодавчо закріплено положення, згідно з яким партія, яка займає друге місце після правлячої за кількістю мандатів має статус опозиції Її Величності, за якою закріплено право створення так званого “тіньового кабінету” — спеціального керівного комітету, за кожним членом якого визначається певне спрямування політичної діяльності,

яке відповідає сфері компетентності того чи іншого міністерства.

У Сеймі Литви за опозицією відповідно до регламенту закріплені такі права як призначення одного заступника голови Сейму, голови або заступника голови бюджетного комітету (при чому ця особа обирається виключно опозиційними депутатами), визначення порядку денного певних днів засідань, проведення прес-конференцій, право першого виступу при розгляді в Сеймі програми і звітів уряду Особливими привілеями наділений також лідер опозиції. Він входить до правління Сейму, має право на позачерговий виступ під час дискусій і може у терміновому порядку пропонувати на розгляд проекти законів.

Досвід функціонування парламентської опозиції в країнах ЄС є переконливим прикладом для тих країн, в яких цей інститут перебуває у процесі становлення. Серед найбільш принципових ознак діяльності парламентської опозиції, які можуть бути запозичені такими країнами, якою є й Україна, слід назвати: віднесення парламентської опозиції до основоположних інститутів конституційного права; чітку політичну структурованість парламенту; стабільність фракційної організації фракцій в парламенті; отримання парламентською опозицією посад заступників голів парламентських комітетів; чітке визначення парламентських комітетів, які віддаються під головування представникам парламентської опозиції; надання опозиції права визначення порядку денного одного чи кількох засідань парламенту протягом сесії; право

парламентської опозиції розпорядитися певною частиною бюджету; комплектування наукових і допоміжних служб парламенту за згодою з опозицією і таке інше [7].

Як бачимо в європейських країнах застосовуються різноманітні форми, які гарантують офіційне функціонування парламентської опозиції, наявність яких не потребує прийняття окремого закону. Власно кажучи єдиною країною Європейського Союзу, де прийнятий подібний закон, є Португалія. Але саме її приклад є найбільш привабливим для країн, які вийшли з тоталітарних режимів — адже Португалія вступила на шлях демократичного розвитку після багаторічного правління диктаторського режиму Салазара.

Необхідність прийняття окремого закону про опозицію, який включав би й регламентацію діяльності парламентської опозиції, є актуальною для тих країн, які вирвалися з лещат тоталітаризму і тільки почали розбудовувати демократичне суспільство, не маючи за плечима стійких демократичних традицій. В умовах таких країн шлях до демократії зустрічає багато перепон і труднощів, пов'язаних з різного роду економічними негараздами, нестійкістю політичної системи, слабкістю демократично налаштованої політичної еліти, низьким рівнем політичної і правової культури тощо, що нерідко призводить до глибоких соціальних і політичних криз. За таких умов і з'являється необхідність в додатковій правовій регламентації окремих аспектів суспільно-політичного життя, в тому числі тих з них, що пов'язані із взаємовідносинами між

окремими складовими політичної системи. І взаємовідносини між владою і опозицією як раз і належать до тієї сфери суспільних відносин, які потребують подібної додаткової регламентації у вигляді спеціального закону.

Слід особливо підкреслити, що прийняття такого закону є важливим і корисним не тільки для опозиції, а й для влади, оскільки ним, по-перше, створюються правові канали взаємодій і регулювання діяльності опозиції і, по-друге, сама влада набуває необхідних демократичних ознак завдяки набуттю нею більшої відкритості, транспарентності.

Тому навряд чи можна погодитися з тими вітчизняними політиками і науковцями, які заперечують необхідність прийняття такого закону, обґрунтовуючи свою позицію достатністю наявної правової регламентації діяльності опозиції в існуючих законодавчих актах, які регулюють політико-правові відносини в різних сферах політико-правової діяльності і в Регламенті Верховної Ради.

До того ж доводиться констатувати, що в діючому законодавстві України питання, пов'язані з діяльністю опозиції регулюються вельми декларативно. Звертає на себе увагу й той факт, що статус опозиції недостатньо врегульований і на рівні Конституції України, у змісті якої навіть не застосовується дане поняття. Все це не може не сприяти певному дисбалансу правового врегулювання взаємовідносин між владою і опозицією, між більшістю і меншістю, породжуючи небажані колізії у цих взаємовідносинах.

Так, у Конституції України закладено чимало норм, які закріплюють можливість здійснення парламентської опозиційної діяльності. Зокрема, можна згадати про конституційну фіксацію таких положень: закріплення принципу розбудови суспільного життя на засадах політичної багатоманітності (ч. 1, ст. 15); закріпленням прав громадян на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; про право на свободу світогляду (ст. 35); право на свободу об'єднання в політичні партії і громадські організації (ст. 36); на участь в управлінні державними справами (ст. 38) тощо. Втім всі ці закладені в Конституції норми носять головним чином загальний характер і потребують відповідного законодавчого забезпечення. Що ж стосується проблем функціонування опозиції, то про неї, як зазначалося, навіть не згадується [8].

Таким чином, проаналізувавши Конституцію України на предмет закріплення в ній правових засад діяльності парламентської опозиції, можна констатувати, що вона містить в собі лише загальні передумови для закріплення статусу парламентської опозиції.

Певною мірою проблема інституалізації парламентської опозиції знайшла своє відбиття в Законі “Про політичні партії в Україні”, згідно з яким політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності, в тому числі можливість відстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя, приймати участь в обговоренні, надавати критичну оцінку дій і рішень

органів влади через державні і недержавні засоби масової інформації, вносити в органи державної влади і в органи місцевого самоврядування пропозиції, які є обов'язковими для розгляду відповідними органами у встановленому порядку.

Певна увага питанням парламентської опозиції приділяється і в Регламенті Верховної Ради, в якому проголошується, що суб'єктами опозиційної діяльності у Верховній Раді України може бути депутатська фракція або їх об'єднання. Депутатська фракція, яка не є учасником коаліції більшості, може прийняти рішення про опозиційність до політичного курсу коаліції і/або сформованого нею Кабінету Міністрів України. Повідомлення про опозиційність депутатської фракції має бути оголошено на пленарному засіданні Верховної Ради головою або уповноваженим представником відповідної фракції.

Регламентом передбачається і ряд прав, якими наділені як опозиційні фракції, так і ті фракції які не входять не до складу більшості, ні до складу опозиції. До таких прав належать, наприклад, права стосовно часу виступів на пленарних засіданнях, права організації і проведення “часу запитань до уряду”. Втім, задекларовані в Регламенті Верховної Ради питання інституалізації діяльності парламентської опозиції, носять в цілому занадто загальний характер і не є необхідним чином унормованими. В ньому немає чіткої визначеності процесів формування опозиції, засад її функціонування, прав і обов'язків. До того ж норми регламенту, як свідчить практика діяльності Верховної

Ради, нерідко порушуються, і особливо часто ті з них, які стосуються діяльності опозиції.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Таким чином можна констатувати, що на сьогодні в Україні за відсутності безпосереднього законодавчого врегулювання правового статусу такого структурного елементу парламенту як парламентська опозиція все ж таки закладені певні основи діяльності цього суб'єкта політичних відносин на принципах, притаманних демократичним суспільствам. Проте, вони, зазвичай, носять занадто загальний, декларативний характер. В Україні існує нагальна потреба перетворення парламентської опозиції в дійсно повноцінного суб'єкта конституційних правовідносин і політичного життя. Єдиний шлях до цього – прийняття спеціального закону про політичну опозицію, в якому були б передбачені чітка інституалізація і унормування такої її провідної форми як парламентська опозиція. Це, зокрема, має передбачати, наприклад, закріплення офіційного статусу опозиції за найбільшою за чисельністю парламентською партією або фракцією, які не входять до парламентської більшості, надання опозиції права призначати заступника голови Верховної Ради (віце-спікера). Доцільним є, також, надання опозиції права очолювати ті парламентські комітети, в діяльності яких виразно виявляються контрольні функції, зокрема, закріпити за нею можливість очолювати комітети з питань бюджету, боротьби з корупцією і організованою злочинністю, з питань етики, свободи слова, інфор-

мації, прав людини, права висування кандидатури голови Рахункової палати. Все це сприятиме демократизації діяльності парламенту, його чіткої політичної структурованості парламенту, підвищенню партійної дисципліни та й взагалі підвищенню ефективності парламентської діяльності.

У цьому зв'язку видається доцільним подальше дослідження зазначеної проблеми головним чином в напрямку реалізації ідеї нормативно-правової інституалізації діяльності політичної опозиції як в цілому, так і парламентської її частини.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. Політологічний енциклопедичний словник / За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – К.: Генеза, 2004.
2. *Зарицкая И. В.* Становление парламентской оппозиции в Украине и проблемы эффективности ее деятельности. [Текст]: Политологический вестник / Сб. науч. работ / И. В. Зарицкая. – К.: "ИНТАС", 2010. – Вып. 42. – 424 с.
3. *Гльницька У.* Парламентська опозиція як інституційний аспект контрольної функції парламенту // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. Вип. 23. Л.: Національний університет "Львівська політехніка", 2011.
4. *Гонюкова Л. В.* Правовая институционализация парламентского большинства и оппозиции [Текст]: парламентско-президентская форма правления: Украина и немецкий опыт: сборник научных трудов / под науч. ред. И. В. Розпунтенко. – М.: К.И.С., 2009.

5. *Гонюкова Л. И., Максимець Б. М.* Суспільно-політичні об'єднання: теорія і практика: Навч.-метод. посіб. — К.: Генеза, 2009.
6. URL:<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/Eres1481.htm>.
7. *Бусленко В.* Інституційні механізми взаємодії уряду та парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи // Вісник Маріупольського державного університету. — Вип. 13–14. Серія: Історія. Політологія. — 2015.
8. Конституція України. — К., 2016.

## REFERENCES

1. Politologichnyi entsyklopedychnyi slovnyk [Polytological encyclopedic dictionary]. (2004). Yu. S. Shemshuchenko, V. D. Babkin, V. P. Horbatenko (Eds.). Kyiv: Heneza [in Ukrainian].
2. *Zaritskaya, I. V.* (2010). Stanovlenie parlamentskoy oppozitsii v Ukraine i problemy effektivnosti ee deyatelnosti [The formation of the parliamentary opposition in Ukraine and the problems of the effectiveness of its activities]. Politologicheskiiy vestnik — Political Science Bulletin, 42, 228-240 [in Russian].
3. *Ilynska, U.* (2008). Parlamentska opozyttsiia yak instytutysiinyi aspekt kontrolnoi funktsii parlamentu [Parliamentary opposition as an institutional aspect of the parliamentary control function]. Ukrainiska natsionalna ideia: realii ta perspektyvy rozvytku — Ukrainian national idea: realities and prospects of development, 23, 76-85 [in Ukrainian].
4. *Honiukova, L.* (2003). Pravova instytutysionalizatsiia parlamentskoi bilshosti y opozytsii [Legal institutionalization of the parliamentary majority and the opposition]. Parlamentsko-prezydentska forma pravlinnia: Ukraina ta nimetskyi dosvid — Parliamentary-presidential form of government: Ukraine and German experience, 156-163 [in Ukrainian].
5. *Honiukova, L. Y., Maksymets, B. M.* (2009). Suspilno-politychni obyednannia: teoriia i praktyka [Social-political unions: theory and practice]. Kyiv: Heneza [in Ukrainian].
6. <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/Eres1481.htm>
7. *Buslenko, V.* (2015). Instytutysiini mekhanizmy vzaiemodii uriadu ta parlamentskoi opozytsii v krainakh Vyshegradskoi hrupy [Institutional mechanisms of interaction between government and parliamentary opposition in the Visegrad countries]. Visnyk Mariupolskoho derzhavnoho universytetu. Series: History. Political Science Bulletin — Bulletin of the Mariupol State University. Serii: Istorii. Politologhiia, 13-14, 196-203 [in Ukrainian].
8. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]. (2016). Kyiv [in Ukrainian].