

ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ
БРИТАНСЬКИЙ ЦЕНТР "СХІД-ЗАХІД"

ОПОЗИЦІЯ КОРИСНА ДЛЯ ВАС

**ДОСВІД ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ
ТА ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ**

КИЇВ 2007

УДК 328.123(410+477)
ББК 67.9 (4ВЕЛ) 400.6
0-61

0-61 Опозиція корисна для Вас. Досвід Великої Британії та пропозиції для України // Автори-упорядники: І.Коліушко, А.Кірмач, К.Бурнет, С.Конончук - Київ, 2007. - 36 с.

ISBN 978-966-96609-5-4

У брошурі подається огляд загальних аспектів діяльності парламентської опозиції в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північній Ірландії. На основі позитивного досвіду організації британської опозиції та аналізу чинних законодавчих ініціатив регулювання опозиційної діяльності в Україні висловлюються пропозиції експертів щодо якісної правової регламентації статусу парламентської опозиції.

Видання розраховано на широке коло читачів, насамперед народних депутатів України, працівників апарату Парламенту, експертів та науковців.

Ця публікація видана в рамках спільного проекту "Продуктивна роль опозиційних сил: Україна - Велика Британія" між Центром політико-правових реформ та Британським Центром "Схід-Захід" (The British "East-West" Center).

УДК 328.123(410+477)

ББК 67.9 (4ВЕЛ) 400.6

0-61



Foreign &
Commonwealth
Office

Проект було виконано за фінансової підтримки Офісу Закордонних справ та Співдружності Сполученого Королівства та Посольства Великої Британії в Україні. The project was made possible through the generous financial support of the United Kingdom Foreign and Commonwealth Office and the British Embassy, Kyiv.

ISBN 978-966-96609-5-4

© Центр політико-правових реформ, 2007

© Британський Центр "Схід-Захід", 2007

ЗМІСТ

Слово до читача	5
1. Вступ	7
1.1. Уряд Її Величності	7
1.2. Офіційна опозиція Її Величності	9
1.3. Опозиція корисна	9
1.4. Цілі опозиції	10
2. "Тіньовий кабінет"	12
2.1. Загальні положення	12
2.2. Переваги "Тіньового кабінету"	14
2.3. Склад та порядок призначення	15
2.4. Інші "Тіньові кабінети"	16
3. "Звичні Шляхи" - співпраця уряду та опозиції на практиці	17
3.1. Парламентський організатор партії	17
3.2. "Звичні Шляхи"	17
3.3. Приватний секретар парламентського організатора партії	19
4. Права та привілеї опозиції	20
4.1. Обговорення та консультації з урядом	20
4.1.1. Обговорення Промови Королеви	20
4.1.2. Дні опозиції у Парламенті	21
4.1.3. Неформальні консультації	21
4.1.4. Правила Дугласа-Хома	21
4.2. Повноваження опозиції у законодавчому процесі	22
4.2.1. Комітети з публічних законопроектів	22
4.2.2. Членство у парламентських комітетах	23
4.2.3. Законопроекти окремих членів Парламенту	23
4.3. Контроль за діяльністю уряду	24
4.3.1. Запитання до Прем'єр-міністра	24
4.3.2. Запитання до уряду	25
4.3.3. Спеціальні комітети Парламенту	25

4.3.4.	Склад спеціальних комітетів Парламенту	25
4.3.5.	Допоміжний апарат спеціальних комітетів Парламенту	26
5.	Фінансування парламентської опозиції	27
5.1.	Загальні положення	27
5.2.	Виплати Шорта	27
5.2.1.	Склад схеми виплат	28
5.2.2.	Сума витрат у 2006-2007 роках	28
5.2.3.	Використання та звітність	29
5.3.	Гранти на розвиток політики	30
5.4.	Політичні партії та ЗМІ	30
6.	Роль Спікера Парламенту	31
7.	Пропозиції для України	32
7.1.	Чи можна застосувати в Україні "вестмінстерську модель"?	32
7.2.	Чи потрібен закон про опозицію?	33
7.3.	Що використати для кращого функціонування опозиції?	34

Слово до читача

Перші практичні спроби формування урядової коаліції та парламентської опозиції у Верховній Раді України V скликання показали, що позиція кожної політичної сили щодо статусу парламентської опозиції залежить від її приналежності до влади. Так, при формуванні Помаранчевої коаліції її учасники стверджували, що опозиції буде достатньо очолювання спеціальних контрольних комісій для здійснення власних повноважень. Але, після того, як помаранчеві сили опинились у меншості, - вони почали вимагати надання посад голів понад десяти парламентських комітетів, посади заступника Голови Верховної Ради тощо. Ці події та відсутність сталих традицій співіснування коаліції та опозиції підштовхнули нас до вивчення закордонного досвіду в цій сфері.

Брошура, що пропонується Вашій увазі, видана в рамках спільного Проекту "Продуктивна роль опозиційних сил: Україна - Велика Британія", впровадженого Центром політико-правових реформ та Британським Центром "Схід-Захід" (The British "East-West" Center). Ідея Проекту полягала в ознайомленні народних депутатів України та громадськості з досвідом функціонування парламентської опозиції у Великій Британії. Цю країну було вибрано не випадково, адже саме Британія може пишатись найдавнішою історією парламентської практики ефективної співпраці уряду та опозиції в інтересах суспільства.

В рамках здійсненого Проекту в грудні 2006 року було організовано робочу поїздку до Великої Британії групи народних депутатів України, залучених до підготовки проекту Закону України "Про парламентську опозицію", з метою використання в Україні британського досвіду функціонування опозиції в Парламенті та способів здійснення опозиційної діяльності. А в лютому 2007

року відбувся візит членів Парламенту Великої Британії до України. Під час свого візиту парламентарі Сполученого Королівства зустрілись з представниками усіх парламентських фракцій Верховної Ради України для обговорення проблем взаємодії урядової коаліції та парламентської опозиції, а також для вивчення українського досвіду функціонування парламентських політичних партій.

Також було проведено круглий стіл "Роль опозиції в парламентах Великої Британії та України - сучасний стан та перспективи" за участю членів Парламенту Великобританії, народних депутатів України, науковців, експертів недержавних організацій, представників преси та інші зацікавлених осіб. Предметом круглого столу були британські традиції щодо функціонування опозиції в Парламенті, "Тіньового Кабінету Міністрів", питання організаційної структури опозиційних партій та фінансування їхньої діяльності. Також відбулася дискусія щодо можливостей використання британського досвіду в контексті роботи над проектом Закону України "Про парламентську опозицію".

На наш погляд, дана брошура буде цікавою усім, хто причетний до політичної діяльності в Парламенті, займається організацією роботи фракцій, здійснює аналітичне забезпечення роботи політичних партій тощо. Матеріал подано у вигляді опису найбільш цікавих аспектів функціонування опозиції у Великій Британії, щоб читач сам зробив для себе висновки щодо прийнятності та доцільності запозичення тих чи інших ідей.

1. ВСТУП

Ця брошура містить огляд основних аспектів діяльності парламентської опозиції в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії. Оскільки Парламент Сполученого Королівства є двопалатним, мова йтиме в основному про Палату громад, яка має право вето над Палатою Лордів, чия головна роль - це перевірка діяльності законодавчої влади.

Ключовими особливостями британської політичної системи, відомої як "вестмінстерська", є:

- відсутність "писаної конституції";
- відсутність формального розподілу влади на виконавчу і законодавчу;
- переважно однопартійний уряд¹;
- уряд формально працює в Парламенті, члени уряду, як правило, є членами парламенту;
- колективна політична відповідальність уряду перед Парламентом;
- інститут "Офіційної опозиції".

1.1. Уряд Її Величності

Партія, що отримує більшість у Парламенті за результатами виборів, формує уряд. У випадку, коли жодна з партій не отримує більшості, може бути сформована коаліція, однак у Великій Британії це трапляється надзвичайно рідко.

Уряд Великобританії очолюється Прем'єр-міністром, який керує та координує роботу Кабінету міністрів, спираючись на цивільну службу. При Прем'єр-міністрові

¹ В цьому виданні термін "уряд" означає як урядову структуру виконавчої влади (відповідник українського Кабінету Міністрів), так і парламентську партію, що перемогла на виборах та має більшість в Палаті громад.

та міністрах існує безліч допоміжних органів - комітетів, комісій, секретаріатів, служб.

Формальне призначення Прем'єр-міністра - прерогатива Королеви. Практично вона повинна зупинити свій вибір на особі, здатній забезпечити підтримку більшості в Палаті громад, якою, як правило, є **лідер парламентської більшості**.

Призначення й відставка міністрів - **суверенне право Прем'єр-міністра**, тому що існує конституційна угода про те, що Королева при здійсненні своєї прерогативи призначати й усувати з посад міністрів повинна діяти за порадою Прем'єр-міністра. Прем'єр-міністр підбирає членів уряду, як правило, з числа керівників партії більшості.

Уряд Великобританії має досить своєрідну структуру: склад Кабінету міністрів та офіційного уряду не збігаються. Кабінет складається з 20-22 вищих посадовців, таких як Прем'єр-міністр, лорд-канцлер, канцлер Казначейства, керівники найбільш важливих міністерств (міністр внутрішніх справ, оборони тощо). До його складу входить і так званий "внутрішній кабінет" - неформальне об'єднання 3-5 ключових міністрів, які користуються найбільшою довірою Прем'єр-міністра. Натомість офіційний уряд формується Прем'єр-міністром з числа депутатів правлячої партії в кількості близько 100 осіб. При чому вони залишаються парламентарями і беруть участь у голосуванні, а в разі своєї відставки з посади міністра - залишаються членами Парламенту.

Така розгалужена структура і своєрідна "вкоріненість" уряду в Парламенті дозволяє уряду тісніше співпрацювати з Парламентом, при чому як із проурядовими, так і з опозиційними політичними силами.

1.2. Офіційна опозиція Її Величності

Партія, що отримала друге місце за результатами парламентських виборів, отримує статус **офіційної опозиції**. Повна назва, яку має опозиція, звучить як "Лояльна Опозиція Її Величності". Це означає, що, не дивлячись на опозиційність партії до уряду, опозиція залишається "лояльною" до Суверена та працює на благо країни.

Найбільша опозиційна партія має формальний пріоритет над іншими опозиційними партіями. Офіційна опозиція отримує більше державної підтримки, ніж інші опозиційні партії. Менші опозиційні партії отримують більш обмежене державне фінансування та мають менше прав та привілеїв, ніж Офіційна опозиція. Така система стабілізує політичну ситуацію, за якої дві найбільші партії домінують над загальним політичним ландшафтом.

1.3. Опозиція корисна

Кожному **уряду необхідна** корисна **опозиція**. Корисна - дієва та ефективна - опозиція означає обговорення політики та діяльності уряду, контроль за законодавчим процесом та за витратами уряду. **Опозиція повинна покращувати роботу уряду**, перетворювати діяльність уряду на більш корисну для суспільства, а рішення уряду - на більш відкриті та легітимні.

Будь-який Парламент - це баланс між висловлюванням думок та виробленням домовленостей. Легітимно сформований уряд має право лобювати власну політику, у той час як опозиція відповідальна за те, щоб це лобювання здійснювалося лише після справедливого та повноцінного обговорення.

Основною особливістю британської політичної моделі є відсутність писаної конституції. Тому в цій моделі законодавчо не визначені межі компетенції Парламенту, а також немає формального розподілу влади між законодавчою та виконавчою гілками влади. Відносини між урядом і Парламентом регулюються за допомогою так званих "конституційних конвенцій" - домовленостей, що стали практикою та неписаними правилами.

1.4. Цілі опозиції

Цілями парламентської опозиції є:

- законно опонувати діяльності уряду;
- провокувати обговорення урядової політики у Парламенті зокрема та у країні загалом;
- контролювати уряд та його департаменти (міністерства);
- перевіряти правильність законодавчих ініціатив уряду та пропонувати альтернативну політику.

Опозиція - це *не альтернативний уряд*, і вона повинна усвідомлювати, що **законотворення є роботою уряду**, дозволом на яку є мандат, отриманий від виборців. Робота опозиції полягає не в тому, щоб зривати роботу уряду, отже вона не повинна спрямовуватись на створення перешкод для діяльності уряду. Навпаки, метою діяльності опозиції є контроль уряду, роз'яснення позиції опозиції та презентація альтернативних шляхів розв'язання суспільних проблем.

Опонування є процесом, який, по-перше, дозволяє політичним силам, що програли вибори, грати важливу роль у суспільстві, по-друге, сприяє *розвитку внутрішнього аналізу через питання - чому ми програли?* Останнє стимулює аналітичну роботу

всередині партії та створює конструктивну базу, яка дозволяє мати більше шансів для перемоги на наступних виборах до Парламенту.

Успішна опозиційна діяльність дозволить опозиції стати наступним урядом. Це означає **створення власних меж поведінки для опозиції та належне дотримання домовленостей у відносинах з урядом**. Відповідно, правлячій партії необхідно усвідомлювати можливість власного політичного програшу на виборах та факт, що одного дня вона сама буде користуватись правилами та домовленостями, що гарантують опозиційну діяльність та її належну організацію і забезпечення.

2. "ТІНЬОВИЙ КАБІНЕТ"

2.1. Загальні положення

Подібно до того, як партія, що отримала більшість у Парламенті формує уряд, "Лояльна Опозиція Її Величності" створює уряд опозиції, так званий "Тіньовий кабінет".

В Сполученому Королівстві створення "Тіньових кабінетів" почалось у 80-ті роки XIX століття. Згодом ця практика набула поширення і в інших країнах, що обрали британську модель політичного устрою: Ірландії, Канаді, Австралії, Новій Зеландії, інших країнах Британської Співдружності. Починаючи з 30-х років минулого століття "Тіньовий кабінет" консерваторів іменується як "Консультативний комітет Лідера Партії", у той час як лейбористський - "Парламентським дорадчим комітетом".

Слід зауважити, що статус "Тіньового кабінету" в Британії **не має правового регулювання**. Проте, це випробуваний та перевірений спосіб, за допомогою якого опозиційні парламентські партії просувають власні інтереси, організують власні партійні справи та перевіряють правильність урядових рішень.

Основною метою діяльності будь-якої опозиції є перемога на наступних виборах для лобіювання політики, що відображає основні ідеї партії. "Тіньовий кабінет" опозиції представляє собою саме ту структуру, яка найбільш задіяна у досягненні цієї мети.

Назва "Тіньовий кабінет" виникла внаслідок порівняння роботи його членів з "тінню" членів уряду та особливим порядком "слідкування" за їх діяльністю. У Парламенті члени "Тіньового кабінету" займають місця навпроти членів уряду.

Кожен "Тіньовий міністр" відповідає за окремий департамент (міністерство) та напрямок державної політики. Кожному "Тіньовому міністру" допомагають один або декілька "Молодших тіньових міністрів" та представники партії.

"Тіньовий міністр" під час публічних виступів *говорить лише про речі, за які відповідає його департамент*. Всі "Тіньові міністри" пов'язані колективною відповідальністю та не висловлюють власних політичних переконань, оскільки розуміють, що це може зашкодити партії. Непрофесійні заяви представників опозиції, які не базуються на достатніх знаннях, або з питань, щодо яких не вироблено узгодженої позиції, можуть призвести до зниження підтримки партії виборцями.

"Тіньовий кабінет" проводить щотижневі збори і консультації з урядом щодо парламентських програм на тиждень вперед, знову ж таки, через "Звичні Шляхи".

Лідера опозиції може бути поінформовано щодо стану державних справ особисто Прем'єр-міністром. Проте, це не постійна практика, адже тут багато залежить від характеру відносин між лідером опозиції і Прем'єр-міністром. Окремі "Тіньові міністри" також можуть отримувати інформацію від урядових міністрів, насамперед, через "Звичні Шляхи".

Деякі аспекти стосунків між Прем'єр-міністром та лідером опозиції було формалізовано у середині 90-х років. Так, згідно з "Актом розвідувальних служб" від 1994 року, Прем'єр-міністр зобов'язаний консультиватися із лідером опозиції щодо кандидатів у члени комітету з безпеки і розвідки, утворення якого передбачалося цим Актом. Також існує практика проведення консультацій між лідером опозиції та Прем'єром з питань, пов'язаних із призначенням членів парламентських комітетів з розслідувань. Лідер опозиції визначається із власними кандидатами та надсилає цей список Прем'єру для прийняття остаточного рішення.

2.2. Переваги "Тіньового кабінету"

Описана система опозиційної діяльності має багато переваг:

- навички опозиційних політиків розвиваються за умов існування безпосередніх зв'язків з реальними урядовими департаментами,
- окремі "Тіньові міністри" отримують загальний та спеціальний досвід, пов'язаний з конкретною посадою в уряді, що дозволяє опозиції працювати ефективніше,
- "Тіньові міністри" та партійні представники у своїх публічних виступах торкаються лише своєї сфери державної політики, і завдяки тому підвищують статус опозиції та підтримують її популярність,
- індивідуальне фокусування підвищує здатність опозиції формулювати продуману політику,
- державна політика охоплює усі сфери суспільного життя, тому контролювання усієї державної політики унеможлиблює фокусування опозиційної партії лише на деяких областях політики,
- відповідальності чітко розділені між опозиційними членами Парламенту, що полегшує контроль за діяльністю уряду,
- колективна відповідальність у партії вводиться примусово,
- "Тіньовий кабінет" представляє собою команду, яка буде здатна взяти на себе роль уряду у майбутньому.

Участь членів Парламенту в роботі "Тіньового кабінету" зазвичай не виступає формальним критерієм для їх включення в склад Кабінету міністрів у разі перемоги опозиції на наступних виборах, проте така робота збільшує шанси того чи іншого члена Парламенту стати членом уряду чи зайняти іншу владну посаду.

2.3. Склад та процедура призначення

"Тіньовий кабінет", як правило, складається з 25-30 осіб, які формують основу "Тіньової міністерської команди" у складі "Молодших тіньових міністрів" та представників партії. Наявна "Тіньова міністерська команда" складається з 96 "Тіньових міністрів" у Палаті громад. Чинний Консервативний "Тіньовий кабінет" був обраний безпосередньо лідером Консервативної партії, Девідом Камероном.

Однак, опозиція не обмежена законодавчим визначенням розміру та складу "Тіньового кабінету". Також не існує формальної системи призначень до його складу.

Проте у партії Консерваторів прийнята така практика формування "Тіньового кабінету": його члени визначаються лідером опозиції, головою "Тіньового кабінету". Дуже часто, проте не завжди, до його складу входять колишні члени уряду. Практика закріплення члена "Тіньового кабінету" Консерваторів за окремим міністерством з'явилася досить пізно, в 60-ті роки минулого століття.

Прийнятий порядок формування Лейбористського "Тіньового кабінету" такий: дві його третини формуються шляхом обрання його членів парламентською фракцією; до його складу входять (не обираються) лідери опозиції в обох палатах, їх заступники і головні партійні організатори в обох палатах. До діяльності "Тіньового кабінету" залучаються й інші парламентарі, які формально не є його членами і не були обрані. В окремих випадках лідер опозиції призначає деяких членів "Тіньового кабінету", проте він не має права змістити обраного члена "Тіньового кабінету". Починаючи з 1955 року лейбористи започаткували практику закріплення за кожним міністерством члена "Тіньового кабінету".

2.4. Інші "Тіньові кабінети"

Історично склалося, що "Тіньовий кабінет" формує лише Офіційна опозиція. Однак за останні роки менші опозиційні партії почали створювати подібним шляхом власні "Тіньові кабінети", обираючи до їх складу своїх старших за віком членів.

У 1999 році, третя за розміром партія у Британії - Ліберальна Демократична партія - сформувала свій власний "Тіньовий кабінет" у складі дев'яти членів, як частину нового руху, що представляє Ліберальних демократів, як більш ефективну опозицію, ніж Консервативна партія. Схоже, що ця практика буде повторюватись у майбутньому.

3. "ЗВИЧНІ ШЛЯХИ" - СПІВПРАЦЯ УРЯДУ ТА ОПОЗИЦІЇ НА ПРАКТИЦІ

3.1. Парламентський організатор партії

Парламентський організатор партії є керівником-організатором політичної партії. Кожна партія, що представлена в Парламенті, має свого організатора, якого підтримує група молодших організаторів партії. Його роль полягає в організації партії та впровадженні політики партії між членами Парламенту, які її представляють.

Головний організатор партії також повинен:

- формувати законодавчий план;
- забезпечувати успішність партійної законодавчої програми, часто шляхом переконання членів Парламенту голосувати потрібним чином.

Кабінет міністрів заздалегідь повідомляє Головного організатора опозиції про порядок денний на наступний тиждень. Жодне важливе рішення уряду не приймається без консультації з Головним організатором партії від опозиції. Предметом консультацій з ним також є визначення часу обговорення того чи іншого законопроекту в Парламенті.

3.2. "Звичні Шляхи"

"Звичні Шляхи" - це неформальні домовленості між Головним організатором партії уряду та Головним організатором партії опозиції. Вони разом проводять консультації з представниками інших партій та членами

Парламенту щодо політичних домовленостей та організації роботи Палати громад.

Ця, переважно неформальна та приватна мережа спілкування, є **необхідною умовою** участі опозиції у парламентській діяльності.

“Звичні Шляхи” як правило працюють за декількома основними напрямками:

- на регулярних щотижневих зустрічах обговорюються домовленості у кожній палаті;
- щоденне спілкування спрямоване на роботу з поточними справами, планування та формування строків;
- під час проходження закону відбуваються обговорення між Організаторами партій, діючим міністром, що відповідає за законопроект, та його опозиційним “Тіньовим міністром”. Ці обговорення проводяться до вирішення усіх складностей з поправками та голосуванням та, як правило, завершуються домовленістю;
- членство у спеціальних комітетах та заповнення вільних вакансій відбувається за рахунок “Звичних Шляхів”;
- поділ місць між партіями у спеціальних комітетах також відбувається шляхом домовленостей завдяки “Звичним Шляхам”;
- обговорення виборів нового Спікера чи призначення Заступника спікера також відбувається через “Звичні Шляхи”.

3.3. Приватний секретар парламентського організатора партії

Приватний секретар парламентського організатора партії - це цивільний службовець, який є неупередженим гарантом домовленостей між урядом та опозицією, хоча формально він працює на уряд. Особа, що обіймає цю посаду, виконує роль "каналу" (шляху) між урядом та опозицією для узгодження парламентських справ.

Важливим для посади Приватного секретаря парламентського організатора партії є збереження інституційної пам'яті попередніх секретарів. З часу утворення посади у 1919 році на ній працювало лише 4 особи.

4. ПРАВА ТА ПРИВІЛЕЇ ОПОЗИЦІЇ

4.1. Обговорення та консультації з урядом

Згідно з конституційними конвенціями уряд формує порядок денний більшості парламентських сесій. Проте опозиційні партії також мають у цій сфері певні повноваження.

4.1.1. Обговорення промови Королеви

Після перемоги у парламентських виборах новий уряд зобов'язаний оприлюднити власну законодавчу програму. Цей процес отримав назву **Промова Королеви**. По закінченню шестиденного обговорення цієї **щорічної законодавчої програми** опозиція має право запропонувати свої поправки, які обов'язково голосуються. Поправки зазвичай мають лише 12 речень. Подібні поправки озвучуються і під час другого читання публічного законопроекту². На цьому етапі від опозиції не вимагається надати детальні пропозиції, однак вона повинна представити власне бачення запропонованої урядом політики.

Одразу після поразки на парламентських виборах критика зі сторони опозиції має бути лише загального характеру. *Партія, що програла, повинна вчитися на власній поразці*. Однак з наближенням наступних парламентських виборів діяльність опозиції повинна стати більш змістовною та базуватись на основних принципах наступної виборчої кампанії.

² Публічний законопроект - законодавча ініціатива, підготовлена та винесена до Парламенту урядом.

4.1.2. Дні опозиції у Парламенті

Протягом кожної парламентської сесії опозиційні партії мають право визначати тему обговорення 20-ти днів засідань Парламенту. З цих 20-ти днів 17 днів віддаються Офіційній опозиції, а решта 3 - іншим опозиційним партіям, при цьому Офіційна опозиція має формальну відповідальність надати ці дні іншим опозиційним партіям.

За окремою процедурою відбувається обговорення бюджету, з правом опозиції критикувати та пропонувати поправки до урядової пропозиції.

4.1.3. Неформальні консультації

Окрім "днів опозиції", реакції на Промову Королеви та обговорення бюджету, справи уряду обговорюються протягом кожного дня. Опозиційні партії не приймають участі у формуванні порядку денного майбутніх засідань Палати громад. Більшість неформальних консультацій, однак, проводяться за допомогою "Звичних Шляхів".

4.1.4. Правила Дугласа-Хома

Важливу роль у визначенні механізмів взаємодії між урядом та "Тіньовим кабінетом" відіграють конвенції, відомі як **Правила Дугласа-Хома**, введені в дію 1964 року. Згідно з ними, після офіційного оголошення наступних виборів представники "Тіньового уряду" мають право вести дискусії із вищими чиновниками щодо корегування організації діяльності і структури державних установ. Ці обговорення є строго

конфіденційними і, зазвичай, відбуваються за рік до виборів.

В цих консультаціях бере участь, з одного боку, лідер опозиції і члени "Тіньового уряду", а з іншого - державний секретар Кабінету міністрів (Голова цивільної служби), а також заступники державних секретарів відповідних міністерств.

Завдяки цим переговорам опозиція може **представити своє бачення** необхідних змін у діяльності окремих державних установ, а представники цих установ - підготуватися до цих змін, що будуть реалізовані у разі перемоги опозиції на виборах. Ця процедура сприяє "плавній" передачі влади від однієї політичної сили до іншої, що не шкодить ефективності роботи державних органів влади.

4.2. Повноваження опозиції у законодавчому процесі

4.2.1. Комітети з публічних законопроектів

Як вище зазначалось, порядок денний більшої частини парламентських засідань визначається урядом та неформальними консультаціями. Однак для того, щоб законодавство було легітимним, законопроект повинно бути ухвалено у однаковому вигляді в обох палатах Парламенту. Усі законопроекти, що проходять в Палаті громад, **перевіряються Комітетом з публічних законопроектів**. При чому для кожного законопроекту створюється новий Комітет.

4.2.2. Членство у парламентських комітетах

Комітет відбору - орган, що сформований з членів Парламенту та визначає кількість членів Парламенту, які складатимуть створюваний Комітет з публічних законопроектів. При цьому Комітет відбору повинен враховувати політичний склад Палати громад - отже, уряд завжди має більшість в Комітеті з публічних законопроектів. Також Комітет відбору приймає заяви від окремих членів Парламенту, які бажають працювати у створюваному комітеті, від парламентських організаторів партії або відповідних урядових департаментів.

Усі комітети з публічних законопроектів мають у своєму складі не менше одного міністра, представників опозиції або членів "Тіньового кабінету" та організаторів партії. Максимальна кількість членів Комітету з публічних законопроектів - 50 осіб, а мінімальна - 16 осіб.

Після початку роботи Комітету його члени мають право вийти зі складу Комітету або можуть бути замінені лише в разі хвороби або за наказом міністра. При цьому в Комітеті постійно зберігається пропорційна відповідність партійному складові Палати громад.

4.2.3. Законопроекти окремих членів Парламенту

Окремі члени Парламенту від будь-якої партії також можуть пропонувати законопроекти багатьма різними способами, однак час парламентського засідання, відведений на це, суворо лімітований.

Шляхом голосування вирішується, хто з членів Парламенту матиме змогу пропонувати законодавчу ініціативу, при цьому обираються всього 20 членів Парламенту.

Треба зауважити, що, не зважаючи на можливість окремих членів Парламенту ініціювати законопроекти, **більшість законопроектів ініціюється урядом**. Під час парламентської сесії 2005-2006 років 56 законопроектів стали законами, з них 53 були урядовими, і лише 3 були представлені окремими членами Парламенту.

4.3. Контроль за діяльністю уряду

Опозиційні партії відіграють найважливішу роль у перевірці діяльності уряду, в тому числі шляхом постановки запитань.

4.3.1. Запитання до Прем'єр-міністра

Кожного тижня протягом 30 хвилин Прем'єр-міністр повинен надавати відповіді на конкретні запитання Парламенту. Однакова кількість запитань може бути задана від опозиції та уряду. Спікер Парламенту вирішує, хто з членів Парламенту може ставити питання, відповідно до таких правил:

- лідер опозиції може поставити 6 питань;
- лідер другої за розміром опозиційної партії може поставити 2 питання;
- питання повинні ставитись по черзі урядом та опозицією.

4.3.2. Запитання до уряду

Голови окремих урядових міністерств чи їх представники повинні відповідати на питання Парламенту один раз на місяць. Запитання до представників департаментів ставляться за процедурою, аналогічною до постановки запитань Прем'єр-міністру.

4.3.3. Спеціальні комітети Парламенту

Спеціальні комітети Парламенту створюються для перевірки діяльності усього уряду і Кабінету міністрів, яка безпосередньо не пов'язана з законодавством. Існує три види спеціальних комітетів: департаментні, міждепартаментні та комітети з розслідувань.

Департаментні комітети перевіряють роботу окремих департаментів уряду. Вони перевіряють витрати департаментів, їх політику та здійснення ними управління. Кількість цих комітетів та сфера їх відання змінюється в залежності від існуючих департаментів уряду, оскільки один комітет відповідальний за один урядовий департамент. Міждепартаментні комітети та комітети з розслідувань перевіряють питання, що стосуються декількох департаментів або всього уряду, наприклад, загальні урядові витрати.

Зазвичай спеціальні комітети налічують 11 членів.

4.3.4. Склад спеціальних комітетів Парламенту

Партійний склад спеціальних комітетів Парламенту формується пропорційно до партійного складу Палати

громад. Комітет у складі 11 членів, наприклад, на сьогодні має 6 членів Лейбористської партії, 3 члени Консервативної партії та 2 члени з інших партій. Зі свого складу комітети на власний розсуд обирають голову.

Неформальні домовленості між партіями надають можливість у деяких комітетах головувати представникам опозиції. Це питання узгоджується завдяки "Звичним Шляхам". На даний момент з-поміж 33 спеціальних комітетів 20 очолюються представниками уряду, 10 - представниками офіційної опозиції, і 3 - представниками інших партій.

До Комітетів, які, як правило, очолюються урядом відносяться - Скарбниця, Внутрішніх Справ, Закордонних Справ та Публічної Адміністрації. Комітети, що зазвичай очолюються представниками опозиції: Оборони, Публічного Обліку, Стандартів та Привілеїв, а також Торгівлі та Виробництва.

Спеціальний комітет Публічного Обліку, завданням якого є контроль за видатками уряду, завжди очолюється представником опозиції.

4.3.5. Допоміжний апарат спеціальних комітетів Парламенту

Кожен спеціальний комітет має від трьох до шести членів-помічників, які обираються з-поміж постійно працюючих та політично незалежних службовців Палати громад. Команда помічників включає спеціалістів з предмету відання та процедури, а також секретарів. З метою отримання спеціальних знань комітет бере на роботу тимчасових спеціалістів-радників, які мають досвід роботи у відповідних сферах. Крім того, для надання додаткових фахових консультацій у комітетах працюють визначені Палатою громад дослідники. Парламент виплачує заробітну плату поміщикам комітету та призначеним дослідникам.

5. ФІНАНСУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ

5.1. Загальні положення

Існує три основні джерела, з яких опозиційні партії можуть отримувати державне фінансування:

- **Виплати Шорта.** Виплати опозиційним партіям у Палаті громад для виконання ними основних парламентських обов'язків.
- **Гранти на розвиток власної політики.** Ці гроші виплачуються партіям, що мають більше двох членів Парламенту у Палаті громад, на формування передвиборчої кампанії.
- **Агітація під час виборів.** Під час виборчої кампанії політична реклама на телебаченні та радіо, яка має приватне фінансування, заборонена. Тільки держава має право фінансувати рекламу політичних партій на телебаченні та радіо, порядок здійснення якої суворо контролюється.

5.2. Виплати Шорта

Гроші сплачуються лише опозиційним партіям, які мають не менше двох членів Парламенту або отримали більше 150,000 голосів у загальнонаціональних попередніх виборах. Ця грошова виплата названа на честь Едварда Шорта, який запропонував її вперше у 1975 році.

5.2.1. Склад схеми виплат

Виплати Шорта мають три складові:

- **Загальне фінансування опозиції.** Воно надається для загальних витрат під час роботи в Парламенті та не може використовуватись на виборчі кампанії. Розмір загального фінансування безпосередньо залежить від кількості представників партії в Парламенті та кількості голосів, яку партія отримала на останніх парламентських виборах.
- **Фінансування відряджень та пов'язаних з ними витрат для опозиційних партій.** Розмір цього фінансування також залежить від кількості представників партії у Парламенті та кількості голосів, яку отримала партія на останніх парламентських виборах.
- **Фінансування, що виділяється для роботи Лідера опозиційного офісу.** Це фінансування складається з загальної суми на покриття поточних витрат офісу, додаткової платні Лідерові офіційної опозиції (яка аналогічна до заробітної плати урядового міністра) та додаткової платні Опозиційному парламентському організаторові партії та двом його заступникам (яка аналогічна до заробітної плати Урядового парламентського організатора партії та його заступників).

5.2.2. Сума витрат у 2006-2007 роках

- **Загальне фінансування опозиції.** Сума грошей, виплачена партіям дорівнювала 12 793 фунтам за кожне отримане місце в Парламенті, а також додатковим 25.55 фунтам за кожні 200 голосів, які набрала партія.

- **Витрати опозиції на відрядження.** Загальна сума у 140 351 фунтів була поділена між опозиційними партіями аналогічно до загального фінансування.
- **Лідер опозиційного офісу.** Для фінансування витрат офісу Лідера опозиції було надано 595 999 фунтів.
- **Загальні витрати у 2006-2007 роках (£)**

	Загальне фінансування	Відрядження	Лідер опозиції	Всього
Консервативна партія	3 655 400.00	91 669.75	595 999.00	4 343 068.75
Лейбористська партія	1 557 801.00	39 066.38		1 596 867.38
Шотландська національна партія	129 417.00	3 245.51		132 662.51
Плайд камри (партія Уельсу)	60 710.00	1 522.48		62 232.48
Демократична Партія Єднання (Ірландія)	146 027.00	3 662.05		149 689.05
Соціал-демократична та лейбористська партія (Ірландія)	54 424.00	1 364.84		55 788.84

5.2.3. Використання та звітність

Виплати Шорта, призначені для загального використання, найчастіше витрачаються на проведення досліджень, необхідних для роботи "Тіньового кабінету" та його членів, помічників у офісі парламентського організатора та помічників Лідера опозиції.

За дев'ять місяців до закінчення бюджетного року від кожної опозиційної партії, яка отримує виплати Шорта, вимагається сертифікат, виданий незалежним професійним аудитором. Цей сертифікат підтверджує доцільність усіх витрат, їх відповідність Резолюції Шорта, а також використання партією цих грошей лише на справи, якими партія займалась у Парламенті.

У випадку неподання партією сертифікату протягом вказаного часу фінансування припиняється до моменту його подання.

5.3. Гранти на розвиток політики

Гранти на розвиток власної політики - це виплати усім політичним партіям, у складі яких є не менш ніж два члени Палати громад, на розвиток власної партійної політики під час виборчої кампанії.

Загалом на це виділяється 2 млн. фунтів стерлінгів. £1 млн. порівну розподіляють між всіма партіями. Інший £1 млн. розподіляється відповідно до формули, основаної на представництві партій в Парламенті та величині електорату у різних областях Сполученого Королівства. В результаті ця сума розподіляється таким чином, що три найбільші загальнонаціональні партії отримують однакові частини, і чотири партії в Ірландії також отримують однакові, хоча і менші, частини.

5.4. Політичні партії та ЗМІ

Будь-яка політична реклама на телебаченні, оплачена власним коштом, є протизаконною, тому держава оплачує все політичне "мовлення" бюджетними грошима. Політичним партіям не потрібно оплачувати час у прямому ефірі для політичної реклами. Комерційні телеканали та радіостанції зобов'язані включати до своєї програми політичну рекламу та опитування громадської думки.

Існує мінімальна кількість кандидатів, яких партія повинна представити на виборах для отримання права на власну політичну рекламу за допомогою ЗМІ, саме тому лише невелика кількість партій здатна на це.

6. РОЛЬ СПІКЕРА ПАРЛАМЕНТУ

Спікер відіграє головну роль у гарантуванні прав опозиції. За допомогою "Звичних Шляхів" на посаду Спікера обирають особу, лояльну до усіх партій, що представлені у Палаті громад.

Так, Майкл Мартін у промові перед Парламентом, яку він зробив перед своїм переобранням на посаду Спікера на початку роботи діючого Парламенту, підкреслив:

"Я вже це говорив, і я скажу це сьогодні, - Спікер має обов'язки перед кожним членом Палати. Обов'язком Спікера є служіння Палаті, а не урядовцям... Переобрані члени мають знати, що, на мою думку, Кабінет міністрів і будь-який міністр, котрому є що сказати, повинен робити це тут, перед Палатою громад. Офіційна опозиція Її Величності має давні права та привілеї, які їм надала Палата. Я звертаюся до тих, хто представляє сьогодні меншість - ваші голоси все рівно будуть почуті. Спікер чує їх".

7. ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

7.1. Чи можна застосувати в Україні "вестмінстерську модель"?

"Вестмінстерська модель" політичної системи не передбачає формального розподілу влади на виконавчу і законодавчу гілки. Уряд працює в Парламенті і через Парламент. Парламентська більшість виконує функцію легітимації рішень уряду, а опозиція виступає опонентом і критиком уряду, пропонує альтернативні рішення. Ця система ґрунтується на "конвенціях" - прецедентах, які стали правилами.

Очевидно, що в Україні існує відмінна політична модель і система правовідносин: існує розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову; Уряд користується значною автономією щодо прийняття політичних рішень; суттєві повноваження має глава держави - Президент; правові відносини регулюються Конституцією, законами України та іншими правовими актами.

Отже, "вестмінстерська" і вітчизняна політичні моделі мають фундаментальні відмінності. Тому в Україні неможливе у повному обсязі запозичення британського досвіду діяльності парламентської опозиції, який склався в умовах існування "вестмінстерської моделі" політичної системи, адже це вимагало б докорінної зміни політичної системи в нашій країні.

Натомість, **окремі процедурні моменти і політичні практики** "вестмінстерської моделі", зокрема, ті, що стосуються співпраці Уряду і опозиції (наприклад, створення "Тіньового кабінету"), на наш погляд, будуть корисними для української політичної системи, парламентської опозиції. При цьому, ці практики доцільно унормувати у вітчизняному законодавстві.

7.2. Чи потрібен закон про опозицію?

Деякі вітчизняні політики і експерти висловлюють сумнів з приводу того, чи потрібний Україні окремий закон про опозицію, оскільки, в демократичних західних країнах статус опозиції є результатом еволюції політичної системи та домовленостей між правлячою політичною силою та опозицією.

Водночас, на сьогодні українська державність та система політичних відносин не є результатом еволюції, а виникли в результаті революційних процесів розпаду СРСР. На даний час політична система України не є стабільною та переживає період трансформації. Формування політичної культури та звичок вимагає доволі тривалого періоду часу. Тому з метою економії часу формування в Україні демократичних інститутів і ефективних політичних відносин, на наш погляд, доцільно прискорити шляхом закріплення вироблених демократичних традицій зарубіжних держав (в даному випадку Великої Британії) у нормах відповідних правових актів.

Отже, права і обов'язки політичної сили, яка не має безпосереднього доступу до інститутів виконавчої влади, але отримала значну частину голосів українських виборців, доцільно гарантувати законом. Це дозволить уникнути дисбалансу влади.

Щодо форми законодавчого регулювання, то, враховуючи конституційні положення щодо визначення виключно законами України організації та порядку діяльності Парламенту та статусу народних депутатів України, найбільш доцільним вбачається врегулювання діяльності парламентської опозиції у Законі України "Про Регламент Верховної Ради України". Проте, враховуючи політичну складність ухвалення цього Закону, - можливим є прийняття окремого Закону України "Про парламентську опозицію".

7.3. Що використати для кращого функціонування опозиції?

1. Вивчення британського досвіду опозиційної діяльності дозволяє дійти висновку: конструктивна співпраця опозиції та уряду (урядової коаліції) - це обов'язкова умова та запорука функціонування ефективного Парламенту та уряду.

Українським політикам потрібно вчитись досягати домовленостей та, головне, - виконувати ці домовленості. В цьому аспекті корисним буде запозичення досвіду щодо призначення спеціальної особи - державного службовця, який відповідає за спілкування уряду з опозицією. В Україні такий державний службовець може відповідати за протоколювання політичних домовленостей та здійснювати контроль за їх виконанням.

2. Мінімум прав та привілеїв опозиції має бути гарантованим. В Британії це здійснюється за допомогою конституційних конвенцій, в Україні ж доцільно на законодавчому рівні гарантувати право опозиції очолювати певні комітети Парламенту, право на доповідь під час пленарних засідань Парламенту, право на постановку запитань Прем'єр-міністрові або міністрам тощо³.

3. Враховуючи перехід України до парламентсько-президентської республіки, доцільним вбачається впровадження концепції законотворення з ініціативи Уряду. Проекти законів мають бути спрямовані на реалізацію політики Уряду, а отже мають готуватись Урядом та вноситись ним на розгляд Парламенту. Це дозволить, по-перше, зняти переобтяження Парламенту та його апарату численними законодавчими ініціативами народних депутатів України; по-друге, чітко відобразатиметься відповідальність Уряду за пропонувані законодавчі ініціативи.

³ Частина цих прав вже закріплено законами України "Про статус народного депутата України", "Про Кабінет Міністрів України" тощо.

4. Організація "Тіньового уряду" - позитивна практика, яку доцільно запозичити. Проте, слід наголосити - призначення "Тіньового уряду" не означає підміну Уряду або тотальний контроль його діяльності. Запорука успіху влади - співпраця між опозицією та більшістю, що дозволяє Урядові краще працювати з огляду на обґрунтовану критику, а опозиції - вчитись бути урядом.

5. Внутрішньопартійна дисципліна так само важлива, як і внутрішньопартійна демократія. Політичні партії в Україні мають напрацювати та налагодити механізми внутрішньої організації та контролю. Вкрай важливою є роль так званих "представників партії", що опікуються політикою партії в конкретному сегменті і повинні мати виключне право публічного виступу з цього приводу. Це дозволяє, по-перше, уникнути домінування лідера партії при формуванні іміджу партії; по-друге, перетворює парламентську фракцію на більш професійний та ефективний механізм вироблення та впровадження політики, робить опозицію готовою до отримання влади.

6. Щодо питання фінансування опозиційної діяльності, то слід базуватись на принципі, що партія в опозиції має отримувати достатню фінансову підтримку від держави для ефективного виконання своїх контрольних функцій. При цьому розмір такої державної підтримки доцільно прив'язувати до успіху політичної сили на парламентських виборах, який відображається в кількості її парламентаріїв.

7. На завершення хотілось би наголосити - правлячій партії **необхідно усвідомлювати** можливість власного політичного програшу на наступних парламентських виборах та факт, що одного дня вона сама буде користуватися **правилами та домовленостями, що гарантують опозиційну діяльність** та її належну організацію і забезпечення. Використання правил переходу влади (Правила Дугласа-Хома) - унікальний приклад, якому потрібно слідувати для оптимального функціонування політичної системи та уникнення революційних потрясінь при переході влади від однієї політичної сили до іншої.

Підписано до друку 12.07.2007. Формат 70 x 84 / 16.
Папір крейдований. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 2,63
Наклад 1300 прим. Замовлення №157
Гарнітура PragmaticaC.

Видавець ТОВ "Конус-Ю"
01011, Київ, вул. П.Мирного, 26
тел. 254-4182, 254-2931
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК №33 від 16.07.2002

Віддруковано ТОВ "Конус-Ю"