

Світлана Конончук, Олег Ярош

УРЯД І «ТІНЬОВИЙ КАБІНЕТ»:
як можлива вестмінстерська модель
у політичному полі України?

Дослідження проблеми

Київ 2007

ББК 67.9(4УКР)301

К64

Конончук С., Ярош О.

К64 Уряд і "тіньовий кабінет": як можлива вестмінстерська модель у політичному полі України? Дослідження проблеми. – К., [Український незалежний центр політичних досліджень], 2007. – 44 с.

ISBN 978–966–8136–65–8

У роботі, яка є продовженням тривалих досліджень УНЦПД у сфері політичного життя загалом та організації діяльності парламентської опозиції зокрема, розглянуто доцільність застосування в українському парламенті такого інструменту розвитку опозиції, як "тіньовий уряд". Проаналізовано можливі варіанти створення "тіньового уряду" з огляду на специфіку інституціоналізації опозиції в Україні та відмінності політичних систем України й Британії.

Книга адресована представникам політичних партій, народним депутатам, їхнім помічникам і консультантам, співробітникам апарату Верховної Ради, Секретаріату Кабінету Міністрів, Секретаріату Президента та всім, хто цікавиться перебігом політичного процесу в Україні.

ББК 67.9 301+67.301



*Роботу виконано на базі
Українського незалежного центру політичних досліджень
за сприяння Національного фонду підтримки демократії (США).*

© Конончук С. Г.
© Ярош О. А.
© УНЦПД

ЗМІСТ

Вступ. Завдання дослідження.....	5
1. Традиції "тіньового урядування" у вестмінстерській моделі політичної системи.....	9
1.1. Парламент і уряд: організаційні засади взаємодії.....	9
а) Організація роботи в парламенті.....	11
б) Постійні парламентські комітети.....	11
в) Спеціальні парламентські комітети.....	12
1.2. Особливості структурування та функціонування уряду.....	13
1.3. "Тіньовий кабінет": засади формування і взаємодія з урядом.....	14
а) Формування "тіньового уряду".....	15
б) Функції та можливості "тіньового уряду".....	17
в) Роль лідера опозиції.....	18
г) Кошти для "опозиції Її Величності".....	19
2. "Опозиційний уряд" у парламенті України: потреби і перспективи.....	22
2.1. Взаємодія парламентської опозиції зі структурами Президента України.....	22
2.2. Механізми взаємодії уряду і парламенту відповідно до чинного законодавства України.....	23
а) Робота в комітетах Верховної Ради.....	23
б) Використання пленарних засідань парламенту.....	26
в) Дні уряду України та "година запитань до уряду" у Верховній Раді.....	26
г) Депутатські запити і звернення.....	27
д) Парламентські слухання.....	28
е) Діяльність тимчасових слідчих комісій.....	29

2.3. Політичні та законодавчі аспекти запровадження "тіньового уряду" в Україні.....	30
а) Статус і структура.....	32
б) Голова "тіньового уряду".....	33
в) Порядок формування "тіньового уряду".....	34
г) Функції і напрямки діяльності "тіньового уряду".....	34
д) Доступ до інформації.....	35
е) Допуск на засідання уряду.....	36
є) Обов'язки парламентської опозиції.....	38
ж) Гроші для опозиції.....	38
Висновки.....	41

ВСТУП. Завдання дослідження

Практична потреба в з'ясуванні основних підвалин діяльності "тіньового уряду", які ми маємо намір окреслити в цьому дослідженні, зумовлена постійними намаганнями українських законодавців запровадити такий інститут у Верховній Раді. Підстави для таких намірів цілком зрозумілі – в новітній "Україні політичній" триває процес інституціоналізації основних складових політичного процесу. Насамперед ідеться про стрімке формування політичного класу та конституційне й законодавче закріплення балансу між інститутом президентства, законодавчою та виконавчою владою, визначення їх місця й ролі в житті суспільства і, власне, встановлення нових правил політичної боротьби. Не останньою мірою ці процеси зачіпають парламентську опозицію, яка почала відокремлюватися й усвідомлювати цю свою "окремість" як від проурядової більшості, так і від виконавчої влади центрального рівня у зв'язку з новим способом легітимації уряду.

За умов монополярної системи влади в Україні, коли безроздільно домінувала президентська вертикаль, а депутатський корпус, що формувався в одномандатних округах, був мало структурований, ґрунту для відкритої групової конкуренції всередині політичного поля було замало. Зміна порядку легітимації уряду, тобто часткове передання цих функцій від Президента, котрий виконавчу владу не очолює, до парламенту, що знайшло закріплення у внесених до Конституції змінах від 8 грудня 2004 року, відкрила нові перспективи для політиків і суспільства. Однак частковість і половинчастість цих нововведень, а саме двоїстість засад формування Кабінету Міністрів (двоє міністрів призначаються не прем'єр-міністром, а, як і раніше, главою держави) та виконавчої вертикалі на місцях (голови обласних і районних адміністрацій складають "корпус" Президента), незавершеність (а власне, непочатість) адміністративної реформи, що мала б упорядкувати систему державного управління на засадах оптимізації державного менеджменту процедур ухвалення рішень, а також небажання гіперконцентрованої влади втратити бодай децицію набутих повноважень і передати їх громадам, підкріпивши таку передачу фінансовою базою, проводити реформи заради зміцнення самоврядування і навіть елементарна неготовність можновладців визнати потребу в чіткому поділі влади та її децентралізації – все це провокує відновлення гострої політичної боротьби та обумовлює її затяжний характер.

Одним із наслідків політичної реформи стала досить інтенсивна дискусія в політичному та експертному середовищі щодо ролі і місця, котре має здобути парламентська опозиція в Україні. У контексті політичного протистояння в країні, перманентних спроб політичних еліт знайти найсильнішого в своєму середовищі та претензій на визначення його

політичної долі слід розглядати і конструювання парламентської опозиції як політичного інституту, що претендує на те, щоб стати третьою стороною в конфлікті суб'єктів влади. Такі наміри проглядаються не тільки в практичних кроках парламентської опозиції, які були підтримані Президентом, що призвело до дострокового припинення повноважень депутатів Верховної Ради та втрати парламентом своєї повноважності (указ від 5 червня 2007 року "Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України"), а й в ухваленому в першому читанні 12 січня 2007 року проекті закону "Про парламентську опозицію", яким їй пропонується надати не виправдано широкі повноваження – аж до "законного" отримання посад у центральних органах виконавчої влади.

Саме перебіг допоки незвичного для політиків процесу формування проурядової парламентської більшості і спонукав до більш глибокого та предметного осягнення такого явища, як опозиція. Політики постали перед необхідністю визначитися в питанні про зміст та напрямки її діяльності. Стало важливим розібратися в ідейних (ідеологічних) і законодавчих засадах існування опозиції, дати відповідь на питання стосовно її можливого формату.

Очевидно, що **модель парламентської опозиції залежить від загального дизайну політичної системи і є похідною від нього. Особливістю стану української політичної системи є її половинчастий характер, що проявляється в незавершеності процесу розподілу повноважень щодо формування уряду між парламентом і Президентом, а також виконавчої влади на місцях – між Президентом і урядом.** Усі інститути влади поза виконанням функцій урядування виступають іще й суб'єктами запеклої політичної боротьби. І законодавство України, що несе на собі відбиток цієї незавершеності, виступає полем активного просування в нього окремих політичних інтересів. Ця обставина здатна спричинити до різноспрямованості змісту опозиційної діяльності – стосовно політики уряду і стосовно політики Президента. **Наявність у парламентській меншості підтримки глави держави (в разі, коли проурядова більшість та уряд створені на базі його власних політичних опонентів) чи її відсутність – це вагомий чинник, що визначає рівень впливовості опозиції в політичній системі України.** А відомий факт підтримки фракцією меншості (Блоку Юлії Тимошенко) закону "Про Кабінет Міністрів" під час подолання вето на нього (хоча дехто і розцінює цей крок як тактичний) – яскрава демонстрація достатніх можливостей опозиції у веденні власної політичної гри, які їй надають політична система України та ситуативний баланс влад.

Раніше експерти УНЦПД уже зверталися до розгляду питання про статус, права та обов'язки опозиції, виклавши результати свого дослідження в роботі "Парламентська опозиція: модель та провадження"¹. У ній на підставі аналізу перебігу політичного процесу в Україні та пропозицій десятка поданих депутатами проектів законів, скерованих на впорядкування діяльності опозиції, обґрунтовуються та розкриваються як основні теоретичні засади інституту парламентської опозиції (поле, роль, функції, завдання, відповідальність), так і питання доступу до процесу ухвалення рішень парламентом і урядом, визначаються межі впливу парламентської опозиції, підстави та шляхи фінансування парламентської і позапарламентської опозиції, канали її зв'язку з громадськістю. Тож усі, кого цікавлять різні аспекти забезпечення існування парламентської опозиції, можуть знайти в цьому виданні достатньо, як ми сподіваємось, актуальних аналітичних оцінок.

Ми обґрунтували, чому **інституціоналізація опозиції не може відбуватися всупереч конституційному принципу поділу влади і чому потрібно виходити зі свідомого визнання обмеженості сфери впливу опозиції, що локалізується в парламенті і діє парламентськими методами. Визнання такої обмеженості не допускає її впливу на процес прийняття рішень, тобто на сферу роз-**

¹ Конончук С., Ярош О. Парламентська опозиція в Україні: модель та провадження. – К., УНЦПД, 2006. – 64 с.

робки та реалізації урядової політики (через це виключеним є прагнення до альтернативного державного управління), проте не обмежує впливу опозиції як політичної сили на електоральне поле. Справа тут переважно у її власній спроможності.

Законодавство України тільки окреслює процедури діяльності опозиції відповідно до ключових положень Основного Закону щодо прав і свобод, але не обмежує її дієвий змістовий потенціал. Активне здійснення опозицією діяльності в різних сферах партійного будівництва, розробка альтернативної політики в галузі врядування та нарощення її електорального впливу збільшує її шанси легітимно стати владою.

Ми стверджуємо (й у цій роботі виходимо із цього положення), що **наявне конституційне і законодавче поле в Україні загалом є достатнім для провадження опозиційної партійної діяльності (в тому числі поза парламентом) на основі принципів свободи преси, свободи слова, свободи утворення асоціацій та громадських рухів, а відтак наразі може йтися лише про запровадження і "вписування" у це поле додаткових інструментів для розвитку спроможності парламентської опозиції.** Наприклад, усі партії можуть вільно засновувати власні друковані засоби масової інформації в порядку, передбаченому відповідними законами України. Вони мають повне право здійснювати інформаційну, пропагандистську, агітаційну діяльність, вільно комунікувати з громадянами України (однак далеко не всі партії в змозі використовувати ці можливості реально або ж ефективно). Заборона ж, скажімо, на заснування власних теле- і радіоорганізацій стосується всіх партій та заснованих ними юридичних осіб без винятку, а тому не є дискримінаційною щодо якоїсь із партій.

Водночас **часткового уточнення та унормування потребує діяльність парламентської меншості**, здійснювана на основі чинних правових актів, що регулюють діяльність Верховної Ради: Конституції України, Регламенту Верховної Ради, законів "Про статус народного депутата", "Про комітети Верховної Ради України", "Про звернення громадян" та ін. Це необхідно для врахування потреб меншості, **що самовизначається як опозиція, в разі наявності в неї бажання створювати спеціальні, додаткові до наявних, інститути парламентського контролю ("тіньовий уряд")**. Зокрема може йтися про механізми доступу до урядової інформації до публічного її оприлюднення, про консультування влади з опозицією з приводу окремих кадрових призначень чи рішень, що впливають на стан і рівень національної безпеки, про керівництво комітетами Верховної Ради. За відсутності таких положень права меншості випливають із демократичних принципів організації роботи парламенту.

Вже після виходу у світ згаданої вище роботи "Парламентська опозиція в Україні: модель та провадження" в політичному полі України відбулися суттєві зміни, які обумовлюють звуження меж об'єкта дослідження: депутати зупинилися на одному з проєктів законів, прийнявши в першому читанні закон "Про парламентську опозицію"², який є плодом політичного компромісу між владною коаліцією і опозицією й у частині його змісту, й у процедурі прийняття. Безперечно, останні політичні події в Україні, пов'язані з призна-

² В основу проєкту закону "Про парламентську опозицію" від 12 січня 2007 року № 603-V (авт. – народні депутати В. Коваль, М. Комар, Ю. Тимошенко, М. Томенко, О. Турчинов, М. Чечетов, Т. Чорновіл, В. Швець) лягли різні підходи, обстоювані свого часу його творцями, що тепер працювали в одному колективі. Проєкт "Про парламентську опозицію" № 1011-1, поданий Блоком Юлії Тимошенко, досить доволіно трактував повноваження "опозиційного уряду", тож більшість його положень ішли врозріз з іншими нормами українського законодавства та світовою практикою. Відтак для узгодження законопроєкту про опозицію представниками різних політичних сил було створено робочу групу, яка підготувала компромісний проєкт закону з більш реалістичними нормами, що дало старт новому етапу інституціоналізації опозиції, сказати б, "прагматичному". Але й цей законопроєкт позначений еkleктичним змішуванням позицій, що їх обстоювали депутати-автори окремих проєктів законів (їхні позиції ми детально проаналізували в своєму попередньому дослідженні). В цій роботі об'єктом аналізу є вищезазначений новий закон "Про парламентську опозицію".

ченням позачергових виборів до Верховної Ради восени 2007 року, також матимуть вплив як на подальшу долю цього законопроекту, так і на становлення й "гартування" різних груп політичної (парламентської й позапарламентської) опозиції загалом.

У попередній роботі ми окреслили загальні засади та можливий статус "тіньового уряду" в вітчизняній політичній системі, а зараз зосереджуємося на єдиному специфічному аспекті – питанні функціонування "тіньового кабінету", що його має на меті впровадити проект закону "Про парламентську опозицію" (щоправда, під "найжаченою" назвою "опозиційний уряд").

Природно виріши в рамках вестмінстерської політичної системи, "тіньовий кабінет" відіграє важливу (хоча й обмежену) роль у процесі державного управління. Але наскільки ця модель відповідає українським політичним реаліям? Сьогодні в Україні раз-у-раз лунає як некритична апологія "тіньового уряду", так і не менш завзята його критика, що аргументує недоцільність його запровадження неможливістю його існування в рамках конфліктної концентрованої влади.

У наші наміри входить окреслення ключових аспектів організації вестмінстерської моделі управління – насамперед тих, що стосуються формування Кабінету міністрів та його взаємодії з парламентом. Розуміння їх дозволить позбутися деяких стереотипів, котрі сьогодні усталились у вітчизняній політичній публіцистиці. Найбільш поширений серед них – це теза про те, що головною (й чи не єдиною) ознакою вестмінстерської моделі є двопартійність і що в разі її запровадження в Україні це призведе до розколу нації і держави, а відтак вона є шкідливою.

На противагу цим припущенням ми прагнемо показати, що **дійсним фундаментом управління за вестмінстерської моделі є відсутність формального поділу влади на законодавчу і виконавчу (хоча це аж ніяк не означає нечіткості, розмитості владних повноважень та відповідальності). Ця модель, що будується на основі принципів публічності та відповідальності політиків, зумовлює напрочуд тісний зв'язок між парламентом і урядом, непридатний іншим системам влади.**

Всі вищевикладені міркування зумовлюють наш підхід до цієї проблематики. Загалом автори мають на меті:

- окреслити основні засади вестмінстерської моделі, зокрема процес формування уряду та його взаємодію з парламентом – як з однопартійцями, так і з опозицією;
- описати засади і процедурні моменти формування та функціонування "тіньового кабінету" у Великобританії та його взаємодію з офіційним кабінетом;
- показати, що "тіньовий уряд" у класичному розумінні цього слова може функціонувати лише в умовах вестмінстерської моделі;
- довести тезу про те, що насадити цю модель в Україні неможливо, оскільки відсутні ключові політичні та законодавчі основи, характерні для вестмінстерської системи, зокрема інститут конвенцій;
- проаналізувати політичні і законодавчі чинники, що визначають функціонування "тіньового уряду" в українському політичному полі;
- виокремити елементи вестмінстерської моделі, які можуть бути застосовані в політичній системі України, будучи корисними й ефективними для парламентської опозиції та політичних партій.

Перейдемо до розгляду основних положень дослідження.

1. Традиції «тіньового урядування» у вестмінстерській моделі політичної системи

1.1. Парламент і уряд: організаційні засади взаємодії

Великобританія, як відомо, є батьківщиною парламентаризму, і парламент³ як ключовий елемент британської політичної моделі відіграє основну роль у формуванні політичного поля цієї країни. Варто нагадати, що, звертаючись до питання функціонування будь-якого парламенту, слід розрізняти писані і неписані правила – конвенції та процедурні норми, що регулюють діяльність парламенту, а також з'ясувати те, як вони фактично реалізуються в політиці.

Основною особливістю британської політичної моделі є відсутність "писаної" конституції. Відтак у цій моделі законодавчо (лише законодавчо!) не визначено меж компетенції парламенту, а також немає й формального розподілу влади між її законодавчою і виконавчою гілками. Дослідники відзначають, що навіть сам термін "виконавча влада" (*executive power*) уживається в тутешньому політичному дискурсі дуже рідко, натомість перевага віддається поняттю "центральний уряд" (*central government*)⁴.

Відносини між урядом і парламентом регулюються на основі прецедентів за допомогою так званих "конституційних конвенцій" (*constitutional conventions*), які постійно змінюються, хоча за цього зберігається їх правонаступництво. З огляду на це один із знаних дослідників британської політичної системи Петер Хеннессі порівняв британську конституційну модель із кораловим рифом, який формується протягом століть⁵.

Інститут конвенцій виник у вікторіанську епоху, коли політичні еліти переносили в політичне життя Вестмінстеру і Вайтхолу правила клубної етики⁶. Ці правила, що стали неписаними нормами для держслужбовців вищого рівня, були обґрунтовані такими політиками, як В. Бейджхот та А. Дайсі. Останній писав у 1885 році: "Дві риси в усі часи починаючи із завоювання норманами характеризують політичні інститути Англії... Перша з

³ Під парламентом тут і далі, якщо це не обумовлюється окремо, слід розуміти Палату громад, яка виступає основним складником британської моделі парламентаризму.

⁴ *Beetham D., Weir S. Political Power and Democratic Control in Britain: The Democratic Audit of the United Kingdom.* – L., 1999. – P. 22.

⁵ *Hennessy P. The Hidden Wiring: Unearthing the British Constitution.* – L., 1995.

⁶ *Beetham D., Weir S. Op. cit.* – P. 26.

них – це наявність і безсумнівний суверенітет центрального уряду на всій території країни... Друга, тісно пов'язана із першою, – це верховенство права"⁷.

Ще одною широковідомою характерною рисою британської політичної моделі є двопартійність. Традиційно у Великобританії центром ухвалення рішень виступає парламент; він формує уряд і визначає політику держави від виборів до виборів. Як зазначають дослідники, традиційна британська двопартійна модель почасти є плодом електоральної системи, а почасти – результатом діяльності уряду, який завжди намагався поляризувати парламентські фракції, поділяючи їх на урядові і опозиційні⁸. Починаючи з 30-х років XIX століття, після прийняття у 1832 році Акта великої реформи, який розширив електоральну базу Палати громад, стратегічною метою всіх партій стало здобуття якомога більшої кількості голосів на виборах, отримання більшості мандатів, а відтак і можливості формування уряду. Одним із перших політиків, хто почав утілювати цю стратегію в життя, був Роберт Піл. Джеймс Грехем, міністр внутрішніх справ в уряді Піла, писав: "Із більшістю в Палаті громад можливо все, без такої більшості нічого не можна зробити"⁹. Така модель є запорукою стабільності уряду.

Як наслідок, важливим елементом цієї моделі є колективна політична відповідальність уряду перед парламентом. Це значить, що уряд формується із числа членів парламенту, несе відповідальність перед парламентом (у цьому випадку під парламентом розуміється тільки Палата громад) і в разі висловлення недовіри повинен піти у відставку. Оскільки уряд є колективним органом і несе колективну відповідальність перед парламентом, то й вотум недовіри, винесений одному міністрові, зазвичай розглядається як відмова у довірі уряду загалом, хоча, зрозуміло, що міністри, які допустили порушення закону, ідуть із посади з власної волі, не очікуючи парламентського вердикту, а вакантну посаду обіймає інший член владної партії.

Підставою, що тягне за собою відповідальність, може бути також поразка уряду під час голосування з того чи іншого запропонованого ним заходу або, навпаки, схвалення заходу, проти якого уряд заперечує. Таким чином, уряд, яким керують представники більшості, повинен діяти згідно з принципом відповідального правління. Ця ж вимога стоєть також й опозиції¹⁰.

Уся організація й діяльність палат британського парламенту будується відповідно до партійного розподілу, хоча такі поняття, як партії або фракції, в практиці не зустрічаються. Натомість уживається поняття "парламентська партія", що позначає підпорядковані лідерові партії автономні структури, не зв'язані в своїй щоденній поточній діяльності безпосередньо з партійними осередками поза парламентом.

Лідер Консервативної партії обирається членами парламентської фракції після консультації з перами-консерваторами й партійцями, що залишилися поза парламентом. Проводяться збори рядових членів фракції, що мають форму так званого "Комітету 1922 року" і слугують механізмом зв'язку між лідером та рядовими членами цієї парламентської партії. На засіданнях парламентської партії, скликуваних щотижня, обговорюються поточні справи, які передбачається внести на обговорення Палати громад.

Натомість Лейбористська партія традиційно зберігає тісніші зв'язки із своїми однодумцями поза межами парламенту. Починаючи з 1980 року у виборах лідера партії та його заступника беруть участь не тільки депутати-члени партії, але й представники профспілок і місцевих партійних осередків. Проводяться також і регулярні засідання фракції.

⁷ Див.: *Beetham D., Weir S. Political Power and Democratic Control in Britain: The Democratic Audit of the United Kingdom.* – L., 1999. – P. 27.

⁸ *Ibid.* – P. 32.

⁹ *Ibid.* – P. 31.

¹⁰ *Constitutional Text. Materials on Government and the Constitution.* / Ed. by R. Brazier. – Oxford, 1990.

Кожна фракція (парламентська партія) має в Палаті громад свої партійні комітети. Їх організація й діяльність не регулюються жодними документами, але визначаються історично усталеними нормами.

а) Організація роботи в парламенті

Особливістю організації роботи парламенту є особи, що носять дещо дивну для українського політичного вуха офіційну назву – "батоги" (*whips*). Їхня місія – налагоджувати співробітництво між фракціями так, щоби можна було працювати безперебійно, без ексцесів і несподіванок, на основі взаємної координації діяльності. У консерваторів така посадова особа призначається лідером партії, лейбористи свого "батого" обирають на зборах парламентської партії шляхом таємного голосування. Головному "батові" опозиції допомагають заступники й помічники.

Урядова більшість має головного "батого" уряду, його заступників та молодших "батовів". Що може сподобатись українському політикуму, то це те, що "батоги" уряду за посадою є міністрами й одержують зарплату з державної скарбниці. Головний "батог" уряду стежить за тим, щоби усі намічені урядом до розгляду законопроекти пройшли через Палату громад до кінця сесії.

"Батоги" уряду й опозиції перебувають у тісному контакті один з одним, утворюючи той усталений канал, який забезпечує компромісне врегулювання спірних питань між урядом і опозицією. Консультації між "батагами" уряду й опозиції стали звичною практикою, хоча цю процедуру ніде й ніяким чином не регламентовано. Ці організатори роботи парламенту також забезпечують присутність прихильників своїх партій на засіданнях палати й, відповідно, підтримку політики уряду або опозиції. Від головного "батого" уряду залежить заохочення й нагородження депутатів, адже він є радником прем'єр-міністра з нагород і їхні резиденції розміщуються поруч.

Трапляється, звичайно, що депутати голосують і проти партійних установок. У парламентській практиці це досить часте явище. Але в принципі від члена фракції чекають, що він буде підтримувати партійну фракцію як представник або урядової більшості, або опозиційної партії. Депутат, що відхиляється від партійної лінії, може бути не висунутий партією на наступних виборах, що фактично означатиме для нього втрату місця в парламенті. Це є прикладом нештучного і "ненасильницького" модусу політичної відповідальності депутата і партії.

Основними внутрішньопарламентськими робочими інститутами є постійні та спеціальні комітети.

б) Постійні парламентські комітети

Постійні комітети створюються на початку роботи парламенту нового скликання на весь строк його повноважень (а цей строк може мінятися залежно від загальної ситуації в державі, наприклад, від того, чи перебуває країна у стані війни. Можливе і дострокове переобрання лідера якоїсь із партій та, відповідно, глави уряду, з мотивів довіри чи недовіри). Основне призначення постійних комітетів – постатейний розгляд законопроектів. У складі постійного комітету налічується від 15 до 50 депутатів. Під час засідань вони розміщуються так, як і в Палаті громад: ліворуч від головуючого сидять члени опозиції, праворуч – члени уряду й більшості. "Батоги" спостерігають за роботою комітетів і стежать за тим, щоби під час засідань був кворум. Кворум постійного комітету – 12–15 осіб залежно від загального числа його членів.

Міністри, на яких лежить обов'язок провести законопроект через постійний комітет, виступають на його засіданні від імені уряду, відповідаючи на зауваження та критику. На засіданнях комітетів можуть бути присутні також і представники цивільної служби, які допомагають міністрові, однак їм не дозволяється виступати на цьому зібранні.

в) Спеціальні парламентські комітети

Система спеціальних комітетів, смисл діяльності яких полягає в здійсненні контролю за діяльністю міністерств, була створена в 1979 році. Реорганізація системи спеціальних комітетів в Англії проводилася з урахуванням американського досвіду. Спеціальні комітети створюються для розгляду окремих питань. Їх члени обираються окремим комітетом із добору відповідних кадрів. Спеціальні комітети складаються з 10–15 депутатів Палати громад, які повинні представляти всі партійні фракції. Існує 14 спеціальних комітетів, головне завдання яких – моніторинг та перевірка діяльності основних міністерств. Відповідно до своїх завдань у сфері контролю за діяльністю міністерств система комітетів прив'язана до структури міністерств. Відтак функціонують такі комітети: з оборони, внутрішніх справ, закордонних справ, фінансів і цивільної служби, енергетики, промисловості й торгівлі, транспорту, сільського господарства, зайнятості, довілля, освіти, науки й мистецтва, соціального забезпечення, справ Шотландії, справ Уельсу. Спеціальним комітетам з перевірки діяльності міністерств дане право контролювати видатки, ефективність управління і політику відповідних міністерств та підвідомчих їм органів.

Міністри не зобов'язані бути присутніми на засіданнях комітету, оскільки за статутом вони є членами парламенту, а комітет не може вимагати присутності на своєму засіданні членів парламенту та лордів. Та на практиці уряд завжди направляє міністра на засідання комітету, але це питання вирішується не комітетом, а прем'єр-міністром.

Оцінюючи значення існування спеціальних комітетів, покликаних відстежувати діяльність міністерств та здійснювати контроль за нею, варто сказати, що вони, безсумнівно, посилюють вплив представницького органу на уряд, даючи парламенту змогу ефективно використовувати механізм підзвітності міністерств та впливати на процес формування урядових рішень іще до їх прийняття. Проте останнє слово щодо оцінки діяльності міністерств залишається за парламентською більшістю, яка зазвичай схвалює компромісні звіти, що не містять різкої критики міністерств та їхніх очільників.

Слід звернути увагу на тонкощі парламентської процедури голосування, яка не передбачає вимоги щодо забезпечення кваліфікаційної чи навіть простої більшості. Рішення в британському парламенті, де працюють 659 депутатів, приймаються простою більшістю голосів присутніх.

1.2. Особливості структурування та функціонування уряду

Сьогодні уряд Великобританії очолюється прем'єр-міністром, який керує та координує роботу Кабінету міністрів, спираючись на цивільну службу. При прем'єр-міністрові й міністрах існує безліч допоміжних органів – комітети, комісії, секретаріати, служби. Особливе значення мають парламентські служби, які стежать за дебатами в парламенті, інформують міністра про питання, порушені в парламенті (в основному про ті, що стосуються роботи уряду), готують йому відповіді на запити депутатів, тексти для виступів і промов у парламенті.

Формальне призначення кандидатури на пост прем'єр-міністра – прерогатива королеви. Фактично вона повинна зупинити свій вибір на особі, здатній забезпечити підтримку більшості в Палаті громад. Зазвичай такою особою стає лідер партії, що перемогла на парламентських виборах, здобувши більшість місць у Палаті громад. Однак безпосередньої участі у процесі добору кандидатур до складу уряду Палата громад не бере, не обговорює, на які посади кого і чому варто призначити. Призначення й відставка міністрів – суверенне право прем'єр-міністра, тому що існує конституційна угода про те, що Її Величність, здійснюючи свої повноваження щодо призначення міністрів та усунення їх із посад, повинна діяти за порадою прем'єра. А він, звісно, підбирає членів уряду із числа керівників партії більшості. Членами уряду можуть бути депутати Палати громад або пери. Зазвичай вони є членами Палати громад і лише декілька з них входять до складу Палати лордів. Прем'єр-міністр також має право здійснювати поточні перестановки в складі свого уряду.

Нагадаємо, що уряд Великобританії має досить своєрідну структуру: склад Кабінету міністрів (власне уряду) і офіційного уряду не збігаються¹¹. Кабінет складається з 20–22 вищих посадовців, таких як прем'єр-міністр, лорд-канцлер, канцлер казначейства, очільники провідних міністерств, таких як міністерства внутрішніх справ, оборони тощо. До складу уряду входить і так званий "внутрішній кабінет" – неформальне об'єднання 3–5 ключових міністрів, які користуються найбільшою довірою прем'єр-міністра. Натомість офіційний уряд в кількості близько сотні осіб формується прем'єр-міністром із числа депутатів владної партії, які, будучи депутатами, беруть участь у голосуванні в парламенті й у разі відставки з посади міністра залишаються членами парламенту.

Власне, офіційний уряд складають чотири групи посадовців. До першої з них входять міністри, які є членами Кабінету міністрів. Друга група – це міністри без портфелів, члени уряду, які обіймають традиційні для конституційної монархії "посади": лорд-голова ради, лорд-охоронець печатки та інші. Міністри третьої групи, що йменуються державними секретарями, є заступниками керівників найкрупніших міністерств. Четверта група складається з молодших міністрів, які призначаються для забезпечення зв'язку між міністрами і парламентом. Уряд не збирається на засідання в повному складі, а відтак усі питання внутрішньої та зовнішньої політики вирішуються Кабінетом міністрів, який фактично здійснює вищу виконавчу владу. Водночас така розгалужена структура і своєрідна "вкоріненість" уряду в парламенті дає йому змогу тісніше співпрацювати із ним, причому

¹¹ Про структуру британського парламенту та засади формування парламентської більшості і парламентської меншості див. також дослідження неурядових аналітичних центрів, зокрема матеріали Лабораторії законодавчих ініціатив, опубліковані в другому номері журналу "Парламент" за 2004 рік. Серед останніх робіт варте уваги видання Центру політико-правових реформ, підготовлене спільно з Британським центром "Схід-Захід", "Опозиція корисна для вас. Досвід Великої Британії та пропозиції для України" (К., 2007).

рівноцінно як із проурядовими, так і з опозиційними політичними силами. Це дозволяє забезпечити зближення позицій проурядової та опозиційних партій там, де це можливо, й ефективно "гасити" небажані ініціативи опозиції в разі протистояння.

Деякі рішення приймаються прем'єром самостійно, інші ж – у режимі консультацій із ключовими членами кабінету, деякі – із залученням керівників департаментів та комітетів. Також важливими урядовими інститутами є секретаріат Кабінету міністрів і різні урядові комітети.

У разі негативного голосування пропозицій від урядовців у Палаті громад, за чим повинна слідувати відставка уряду, прем'єр-міністр має право розпустити парламент і призначити нові вибори. Саме йому належить останнє слово у розв'язанні питання про відставку уряду і розпуск парламенту в разі висловлення уряду вотуму недовіри.

Де-факто в англійській політичній практиці висловлення недовіри уряду є вельми рідкісним явищем. Хоч опозиція досить часто вносить у Палату громад пропозиції про висловлення недовіри уряду або окремим міністрам, проте зазвичай вони автоматично відхиляються партійною більшістю, що підтримує уряд. Історики сучасності наводять лише два приклади висловлення недовіри урядові – у 1924 і 1979 роках. За цього обидва рази вотум недовіри було висловлено за надзвичайної для парламенту ситуації, коли було утворено уряд меншості, що не спирався на більшість у Палаті громад.

В історичній ретроспективі британський Кабінет міністрів еволюціонував від "виконавчого комітету" парламентської більшості до потужного суверенного органу виконавчої влади. Якщо спочатку парламент контролював уряд, то сьогодні можна говорити про те, що парламент контролюється урядом через парламентську більшість: "...уряд діє через парламент, але не завдяки йому"¹².

Позиції уряду в системі державного управління значно посилилися за часів урядування Маргарет Тетчер, яка змінила конвенції таким чином, що прем'єр-міністр здобув майже президентські повноваження¹³.

1.3. "Тіньовий кабінет": засади формування і взаємодія з урядом

Як бачимо, британський уряд традиційно формується як монопартійний, і стабільність його забезпечується сталим консенсусом усередині парламентської більшості. Ряд дослідників переконані, що основна функція сучасного британського парламенту зводиться до легітимації виконавчої влади¹⁴. За умов, коли внутрішня опозиція та критика в сервовищі владної політичної сили вважається ознакою слабкості й обмежується (бо педалювання проблем та акцентування на недоліках здатні призвести до дострокового припинення повноважень уряду і нових виборів), опозиційні функції повністю переходять до найбільшої опозиційної політичної сили в парламенті – "офіційної опозиції Її Величності".

Подібно до того, як найбільша партія в парламенті (наразі це лейбористи) формує уряд, найбільша партія меншості, "опозиція Її Величності" (нині в цій ролі виступає Консервативна партія), створює так званий "тіньовий кабінет"¹⁵. Інші опозиційні партії, як

¹² Beetham D., Weir S. Political Power and Democratic Control in Britain: The Democratic Audit of the United Kingdom. – L., 1999. – P. 32.

¹³ Ibid. – P. 26.

¹⁴ Ibid. – P. 32.

¹⁵ Термін "тіньовий кабінет" з'явився в британському політичному лексиконі у 80-ті роки XIX століття.

наприклад, нині Ліберально-демократична партія, теж мають можливість створювати "тіньові кабінети" – фракції меншості в британському парламенті не зливаються в "об'єднану опозицію".

У стінах парламенту члени "тіньового кабінету" займають місця навпроти міністрів¹⁶, тож за кожним міністерством закріплюється його "тіньовий" візаві, котрий контролює кожен крок цього міністерства і його керівників.

Початок створенню "тіньових кабінетів" у Сполученому Королівстві було покладено 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 (колишніх британських домініонах), а також в Ізраїлі та Японії, де опозиційна партія створює так званий "наступний уряд". Починаючи з 30-х років минулого століття "тіньовий кабінет" консерваторів іменується Консультативним комітетом лідера партії, тоді як лейбористський має назву Парламентського (або Дорадчого. – С.К., О.Я.)¹⁷. Офіційно посада лідера офіційної опозиції, який традиційно очолює тіньовий кабінет, була визнана в 1937 році.

Участь у роботі як консервативного, так і лейбористського "тіньового уряду" не виступає зазвичай формальним приводом для включення когось із його членів до складу Кабінету міністрів у разі перемоги на виборах, хоча безперечно збільшує шанси того чи іншого члена парламенту стати членом Кабінету міністрів або зайняти відповідне урядове крісло.

а) Формування "тіньового уряду"

У **Консервативній партії** усталена своя практика формування "тіньового кабінету". Зазвичай його члени призначаються лідером опозиції – очільником "тіньового кабінету". Дуже часто, проте не завжди, до його складу входять колишні члени уряду (і навіть робилися спроби формалізувати цю процедуру). Так, прем'єр-консерватор Стенлі Болдуїн у 1906 році вимагав, щоби до складу "тіньового кабінету" обов'язково входили члени попереднього уряду. Проте ця практика не стала обов'язковою. Загалом "тіньовий кабінет" консерваторів у своїй діяльності більше покладається на особистості й уподобання лідера опозиції та його однодумців, аніж на формальні правила. А практика закріплення члена "тіньового кабінету" консерваторів за окремим міністерством усталилася досить пізно, в 60-ті роки минулого століття.

Децю відмінним є алгоритм формування "тіньового уряду" **лейбористів**. До складу їхнього "тіньового уряду" (Парламентського комітету), дві третини якого (вісімнадцять депутатів включно з одним пером) формуються шляхом обрання парламентською фракцією, входять також (не обираючись) лідери опозиції в обох палатах, їх заступники та головні "батого" в обох палатах. На відміну від консерваторів, діяльність "тіньового кабінету" лейбористів регулюється внутрішньопартійними приписами і рішеннями керівних органів партії. До роботи в "тіньовому кабінеті" залучаються й інші парламентарі, які формально не є його членами й не проходили процедури обрання. В окремих випадках лідер опозиції самостійно призначає деяких членів "тіньового кабінету". Проте він не має права змістити обраного члена "тіньового кабінету", а може лише здійснити перестановки.

Лейбористи в 1955 році за часів лідерства Климента Еттлі започаткували практику закріплення за кожним міністерством члена "тіньового кабінету". Так, для того щоб гарантувати наявність у розпорядженні опозиції людини, яка опікується діяльністю урядових

¹⁶ The British Political Process: An Introduction. / Ed. by T. Wright. – L., 2000. – P. 198.

¹⁷ Mackintosh J. P. The British Cabinet. – Toronto, 1962. – P. 447.

структур, з числа парламентарів було призначено тридцять дев'ять "молодших речників" (*spokespersons*), які повинні допомагати членам "тіньового кабінету" в їхній діяльності, а в разі їх відсутності заступати їх. Список цих речників формується лідером партії та затверджується парламентською партією¹⁸.

В 1981 році лейбористи прийняли рішення про те, що парламентський комітет повинен зберігатися як виконавчий орган партії навіть за умови перемоги на парламентських виборах, хоча його персональний склад, безперечно, має змінитися. Формальні функції "тіньового кабінету" (парламентського комітету) лейбористів визначаються внутрішньопартійними приписами. Зокрема, до них належить підтримка зв'язку між парламентською партією і Національним виконавчим комітетом, обговорення питань порядку денного палати. В часи, коли партія лейбористів перебуває при владі, парламентський комітет забезпечує зв'язок між Кабінетом міністрів і депутатами. Члени "тіньового кабінету" в обов'язковому порядку мають зустрічатися раз на тиждень¹⁹. У 1996 році, за рік до визначної перемоги лейбористів на парламентських виборах, очолювана Тоні Блером "тіньова адміністрація" разом із "молодшими речниками" нараховувала у своєму складі 90 осіб²⁰.

Проте урегульованість процедурних питань не сприяє усталенню злагоди в середовищі самих лейбористів. Дослідники стверджують, що в лейбористських "тіньових урядах" традиційно існує щонайбільше розбіжностей і члени його не демонструють такої однаковості, як їхні опоненти з табору консерваторів²¹. До слова, недарма ж прем'єр лейбористів Ллойд Джордж колись стверджував, що "дружби між п'ятьма ключовими членами уряду бути не може". Джон Макінтош пояснює цей феномен особливостями формування самої партії, всередині якої традиційно виникає декілька політичних полюсів, з огляду на що її члени, піднімаючись на вершину партійної ієрархії, мають витримати багаторівневі політичні змагання з конкурентами-однопартійцями, що сприяє засвоєнню цими політиками конфліктного типу політичної поведінки²². Втім, на нашу думку, це є свідченням вищого ступеня свободи вираження поглядів у середовищі Лейбористської партії та високого рівня внутрішньопартійної демократії.

Інші політичні партії Великобританії не мають таких можливостей, насамперед організаційних, для формування "тіньових урядів", як найбільші партії лейбористів і консерваторів, що отримують статус офіційної опозиції. Певним винятком із цього правила є **Ліберально-демократична партія**, котра в середині 90-х років минулого століття створила "тіньову адміністрацію" у складі дев'яти парламентарів з Палати громад. Члени "тіньової адміністрації" ліберальних демократів призначаються лідером партії. Кожен із них має опікуватися водночас кількома міністерствами.

¹⁸ *Brazier R. Ministers of the Crown. – Oxford, 1997. – P. 49.*

¹⁹ *Ibid. – P. 47.*

²⁰ Нещодавно британська політика пережила непересічну подію: прем'єр-міністр, лейборист Тоні Блер пішов у відставку з посади лідера партії, за чим автоматично послідувала його відставка з посади прем'єра. У зв'язку із цим оприлюднено багато коментарів, присвячених його політичній кар'єрі. Так, в аналітичному матеріалі CNN від 10 травня 2007 року зазначалося, що Тоні Блер привів свою партію до блискучої перемоги на виборах 1997 року саме завдяки тому, що, вмів використовувати свої "медійні" якості, вцент "розбивав" у дебатах тогочасного прем'єра-консерватора Джона Мейджора, який подібними перевагами не вирізнявся. Цей факт іще раз свідчить про значення особистості офіційного речника опозиції для електорального успіху партії та про те, що вмів опонування урядові є надзвичайно важливою складовою опозиційної політики.

²¹ *Mackintosh J. P. The British Cabinet. – Toronto, 1962. – P. 449.*

²² *Ibid.*

б) Функції та можливості "тіньового уряду"

Основною функцією "тіньового уряду" є контроль і моніторинг діяльності уряду, розробка альтернативних стратегій розвитку та моделей управління, підготовка до того, щоб у разі перемоги на виборах легко й оперативно перебрати важелі управління державою в свої руки, не створюючи хаосу в системі державного управління та забезпечуючи її спадковість.

Важливу роль у взаємодії уряду і опозиції відіграють також головні "батоги" опозиції. Кабінет міністрів заздалегідь повідомляє головного "батоба" опозиції про порядок денний на наступний тиждень. Жодне з принципово важливих рішень уряду не приймається без консультації з головним парламентським координатором від опозиції. Предметом консультацій із ним також є призначення дати обговорення того чи іншого законопроекту в парламенті.

Іншим важливим інструментом співпраці уряду і опозиції є так звані "звичні шляхи". **"Звичні шляхи" – це неформальні домовленості між парламентським організатором правлячої партії та офіційним організатором партії опозиції.** Вони спільно проводять консультації з представниками інших партій та членами парламенту з приводу досягнення політичних компромісів та організації роботи Палати громад. Зокрема, під час проходження в парламенті законопроектів відбуваються обговорення між організаторами партії, міністром, який відповідає за даний законопроект, та його опозиційним "двійником" ("тіньовим міністром"). Ці обговорення ведуть до усунення всіх складнощів, пов'язаних із внесенням поправок та голосуванням.

Одними з характерних рис вестмінстерської політичної моделі є політична відповідальність і спадковість урядів. "Тіньові кабінети" і в опозиції зазвичай продовжують розробляти засади політики своїх партійних урядів. У цьому зв'язку варто навести такий промовистий приклад. У 1923 році урядом консерваторів було створено спеціальну комісію з розробки національної моделі страхування. Згодом консерватори програли вибори, не завершивши цієї роботи. Проте їхній "тіньовий кабінет" продовжував розробляти національну модель страхування з тим, щоб у разі здобуття перемоги в майбутньому мати готову до впровадження концепцію²³.

Важливим завданням "тіньового уряду" є визначення політики і планування парламентської тактики. Зважаючи на те, що члени цього уряду вільні від адміністративної роботи, вони мають достатньо часу для того, щоб постійно аналізувати перебіг політичного процесу (хоча багато чого визначається лідером опозиції та його ключовими радниками). **"Тіньовий кабінет" виступає свого роду консультативним органом, у якому обговорюються важливі політичні питання і стратегічні рішення партії, які потім публічно представляються: виносяться на обговорення депутатами від партії та в парламенті.** Регулярні робочі наради членів "тіньового кабінету" з лідером опозиції, в ході яких обговорюються політичні питання, є поширеною практикою як серед лейбористів, так і серед консерваторів.

Для аналізу поточної ситуації та розробки стратегії при "тіньових кабінетах" створюються секретаріати. Так, після поразки на виборах 1923 року "тіньовий уряд" консерваторів під проводом Невіля Чемберлена утворив секретаріат, який за допомогою експертів протягом року розробив нову стратегію партії і склав 25 законопроектів у сфері реформування системи місцевої влади²⁴.

²³ Mackintosh J. P. The British Cabinet. – Toronto, 1962. – P. 449.

²⁴ Ibid. – P. 447.

У 1929 році консервативна партія створила дослідницький департамент, який згодом переріс у секретаріат. Метою його діяльності стало забезпечення інформацією "тіньового кабінету". Також були утворені інформаційний та дослідницький департаменти. Розробки цих структур було покладено в основу програми консерваторів на виборах 1950 року "Правий шлях для Британії"²⁵.

Слід зазначити, що в середовищі лейбористів тривалий час вважалося, що лідери партії повинні здебільшого працювати самостійно. Проте такий підхід почав поступово змінюватися. В 30-ті роки Національний виконавчий комітет партії лейбористів створив для підтримки "тіньового кабінету" декілька дослідницьких груп, а починаючи з 50-х років діяльність "речників опозиції" стала супроводжуватись аналітичною підтримкою політичного департаменту Національного виконавчого комітету і парламентського секретаріату.

Загалом в історичній ретроспективі діяльність "тіньових кабінетів" лейбористів виглядає більш упорядкованою. Вони частіше збираються, мають більший вплив на лідера опозиції, тоді як деякі лідери консерваторів, наприклад Невіль Чемберлен та Стенлі Болдуїн в умовах внутрішньопартійного конфлікту взагалі відмовлялися збирати "тіньовий кабінет"²⁶. Натомість вони створювали "вузький тіньовий кабінет" у складі чотирьох лідерів консерваторів.

в) Роль лідера опозиції

Лідер опозиції, зрозуміло, ніколи не має такої ваги, як прем'єр-міністр, адже очолювана ним партія прогала вибори. Проте той факт, що він є потенційним першим міністром, дає йому значну частку влади, обсяг якої залежить від шансів на успіх його партії. Звичайно, він також несе значний тягар відповідальності за своїх колег по партії і саму партію загалом.

Лідер опозиції отримує від прем'єр-міністра інформацію з важливих питань зовнішньої та оборонної політики, в т.ч. й секретну, проте це не є постійною практикою – тут багато чого залежить від характеру стосунків між лідером опозиції і першою особою у виконавчій владі²⁷. Втім, деякі аспекти стосунків між прем'єром і лідером опозиції було формалізовано в 1994 році Актом розвідувальних служб, яким узаконено комітет з безпеки та розвідки країни. Відповідно до його приписів прем'єр зобов'язаний консультиватися з лідером опозиції щодо кандидатур у члени вказаного комітету. Також існує практика проведення консультацій між лідером опозиції і прем'єром з питань, пов'язаних із призначенням членів парламентських слідчих комісій. Лідер опозиції визначається із власними кандидатами та подає їх список прем'єру, котрий і приймає остаточне рішення.

Членів "тіньового кабінету" запрошують на брифінги у відповідні міністерства, в ході яких висвітлюються питання поточної роботи і планування діяльності цих органів.

Важливу роль у визначенні механізмів взаємодії між урядом і "тіньовим кабінетом" відіграють конвенції, відомі як правила Дугласа-Хоума (Douglas-Home) – лідера консерваторів і прем'єра у 1963–1964 роках. Як указує Р. Браз'є, відповідно до цих настанов після офіційного оголошення наступних виборів представники "тіньового уряду" мають право обговорювати із високопосадовцями уряду питання організації діяльності і структури державних установ для їх корекції²⁸. Ці переговори є суворо конфіденційними. Зазвичай

²⁵ Mackintosh J. P. The British Cabinet. – Toronto, 1962. – P. 448.

²⁶ Ibid. – P. 449.

²⁷ Ibid. – P. 448.

²⁸ Brazier R. Ministers of the Crown. – Oxford, 1997. – P. 58–59.

вони відбуваються за рік до виборів. У цих консультаціях беруть участь, з одного боку, лідер опозиції і члени "тіньового уряду", а з іншого – державний секретар Кабінету міністрів (очільник цивільної служби) та заступники державних секретарів відповідних міністерств.

Такі перемовини надзвичайно важливі і варті пильної уваги, оскільки в їх ході обговорюються потреби в зміні структури органів влади і визначаються її майбутні обриси. Завдяки цьому опозиція може представити своє бачення необхідних змін у діяльності окремих державних установ, а співробітники цих установ – підготуватися до тих змін, які можуть бути здійснені в разі перемоги опозиції на виборах. Ця процедура сприяє "плавному" переданню влади від однієї політичної сили до іншої і водночас не шкодить ефективності роботи державних органів влади та системи врядування загалом²⁹.

Отже, **"тіньові кабінети" становлять невід'ємну і корисну не тільки для організації діяльності парламенту, але й для системи управління складову вестмінстерської політичної моделі. "Тіньовий кабінет" в основному виконує функцію моніторингу діяльності державних інститутів, займається розробкою політики опозиційної сили, яку він представляє, а також бере участь у консультаціях із представниками виконавчої влади. Водночас попри те, що вплив "тіньового кабінету" на процес вироблення державних рішень є незрівнянно меншим, аніж офіційного уряду, за певних умов, зокрема, завдяки активній позиції і наявності харизматичних особистостей серед його членів, діяльність "тіньового кабінету" може посилити політичний вплив опозиційної партії, яку він представляє.** Загалом, говорячи про значущість "тіньового кабінету" та доцільність використання його як інструменту розвитку політики, оцінюючи ефективність його роботи в той чи інший період, слід виходити з таких критеріїв: якості лідерів, характер спрямування урядової політики, динаміка коливань громадської думки.

г) Кошти для "опозиції Її Величності"

Відомо, що починаючи з 1975 року британські парламентські партії, що входять до складу меншості, отримують від держави кошти, і ці гроші носять імена авторів законодавчих актів, якими було запроваджено таке фінансування: Гренборна (для Палати лордів) і Шорта (для Палати громад).

Частина "грошей Шорта" призначена всім опозиційним партіям, що пройшли до парламенту, отримавши на виборах більше 2 мандатів, або 150 тис. голосів виборців.

Ці кошти витрачаються на:

- 1) фінансування діяльності опозиції в парламенті;
- 2) фінансування поїздок членів опозиції;
- 3) фінансування офісу лідера опозиції.

Кошти за цими статтями витрат виділяються пропорційно до величини фракції. Отож такі партії отримують гроші на оплату праці співробітників офісів та публічної діяльності своїх членів, які виступають їх офіційними речниками, а також на інші представницькі цілі, зокрема на відрядження.

²⁹ Наведені приклади різко контрастують із прийнятою в Україні практикою управлінської чехарди, коли довільно (відповідно до потреб тієї чи іншої політичної сили або фінансово-промислової групи) необґрунтовано запроваджуються та ліквідовуються посади, утворюються, об'єднуються, а потім знову розділяються міністерства і держкомітети.

Що стосується третьої статті витрат – покриття поточних витрат на утримання офісу лідера опозиції, то ці кошти можуть використовуватися лише тією фракцією, що має офіційний статус опозиції, тобто на цей час консерваторами.

Як впливає з даних британського Центру парламентаризму та конституціоналізму³⁰, за результатами виборів 2005 року загальне фінансування для опозиційних партій, починаючи з 1 квітня 2007 року, становить £13 тис. 356 за кожне місце в парламенті плюс £26,67 за кожні 200 відданих за партію голосів виборців. Загальна ж сума в £146 тис. 714, призначена для оплати відряджень, розподілена між опозиційними партіями пропорційно кількості місць, яку вони мають у парламенті. Лідер опозиції з 1 квітня 2007 року отримує на рік £622 тис. 223 на діяльність, а його річна зарплата (додатково до зарплати парламентаря) дорівнює £70 тис. 497. А головний "батіг", котрий відповідає за голосування опозиції, та його заступник отримують відповідно £39 тис. 893 і £25 тис. 673 на рік. У Палаті лордів лідер опозиції з 1 квітня 2007 року отримує річну зарплату £70 тис. 986, а головний "батіг" отримує £65 тис. 642. Як це очевидно, лівова частка бюджетних коштів витрачається саме на діяльність офіційної опозиції. Базові розрахунки щодо фінансування партій у Великобританії проводяться стосовно показника зростання роздрібних цін.

Як виглядає, за даними того ж центру, розподіл коштів між опозиційними партіями в парламенті Великої Британії, показано в табл. 1–2.

Таблиця 1. Розподіл "грошей Шорта" на 2007–2008 роки за результатами виборів 2005 року (у £)

Політична партія	Загальні витрати	Відрядження	Лідер опозиції	Всього
Консервативна партія (офіційна опозиція)	3816074,00	95703,79	622223,00	4534000,79
Ліберально-демократична партія (друга офіційно опозиційна партія)	1626225,00	40784,30	-	1667009,30
Шотландська націоналістична партія	135103,00	3388,26	-	138491,26
Партія Уельсу	63378,00	1589,46	-	64967,46
Демократична юніоністська партія	152448,00	3823,26	-	156271,26
Соціал-демократична і лейбористська партія	56817,00	1424,92	-	58241,92
ЗАГАЛОМ				6618982,00

Таблиця 2. Розподіл "грошей Гренборна" на 2007–2008 роки за результатами виборів 2005 року (у £)

Суб'єкти фінансування	Загальна сума
Консервативна партія (офіційна опозиція)	457540,00
Ліберально-демократична партія (друга офіційно опозиційна партія)	228445,00
Позапартійні	41003,00
ЗАГАЛОМ	726988,00

³⁰ Kelly R. Short Money. / Parliament and Constitution Centre. // www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-01663.pdf

В Англії дуже важливим є контроль за використанням коштів. Кожна опозиційна партія, що підтримувалась урядом фінансово, зобов'язана у визначений термін прозвітувати про відповідність використання грошей саме на цільові статті витрат та доцільність здійснення цих витрат. До того ж слід ураховувати важливу особливість британської політичної системи: передвиборна агітація ведеться партіями виключно за рахунок державних коштів.

* * *

Отже, ми розглянули основні моменти, що стосуються взаємодії між парламентом, урядом і опозиційним "тіньовим кабінетом" **у вестмінстерській політичній моделі. Ключовими ознаками її є:**

- відсутність "писаної конституції";
- відсутність формального поділу влади на виконавчу і законодавчу;
- однопартійний, а не коаліційний уряд;
- двопартійна політична система;
- колективна політична відповідальність уряду перед парламентом;
- наявність інституту "офіційної опозиції".

Відзначено зростання ролі Кабінету міністрів та особливо прем'єр-міністра у процесі прийняття рішень. Таким чином, у **британській політичній моделі** склався порядок, за якого, як було зазначено вище, **уряд працює в парламенті, але не завдяки йому**. Отже, парламентська більшість головним чином виконує функцію легітимації рішень кабінету.

За цього вестмінстерська політична модель базується здебільшого на так званих "конвенціях" – історичних прецедентах, які стали правилами, неписаними нормами. Отже, така система потребує високої політичної свідомості і відповідальності кожної із сторін політичного процесу, що можливо лише за умови високого рівня розвитку суспільства загалом та всіх його інститутів, зокрема засобів масової інформації.

Баланс між суспільством і владою, завдяки чому парламент адекватно представляє громадян й у взаємодії з урядом здійснює управління країною, вибудовувався століттями, і жодна політична сила не зважиться його руйнувати без достатніх на те підстав, виходячи лише з власних інтересів.

Можна з упевненістю стверджувати, що "тіньовий кабінет" у класичному розумінні цього слова можливий лише у вестмінстерській моделі та її модифікаціях, що "прижилися" в інших державах. Очевидно, що політична модель України докорінним чином відрізняється від британської, не говорячи вже про інші фактори. Чи можна в цьому зв'язку говорити про релевантність окремих елементів вестмінстерської моделі для української політичної системи, і якщо так, то до якої міри? На це запитання ми спробуємо відповісти далі.

2. «Опозиційний уряд» у парламенті України: потреби і перспективи

2.1. Взаємодія парламентської опозиції зі структурами Президента України

Перш ніж говорити про механізми взаємодії українського уряду і парламенту, варто звернути увагу на відкриті можливості співпраці парламентської опозиції з інститутом президентства в ситуації, коли парламентську більшість та уряд складають представники політичних сил, конкурентних щодо "партії глави держави".

Це тема досить об'ємна і потребує спеціального вивчення з урахуванням передовсім особливостей реалізації влади в змішаних політичних системах, наявних структур державної влади і політичних інтересів різних груп. У рамках даного дослідження виконати це завдання неможливо, тому ми зараз лише наголосимо на самій можливості співпраці: парламентська опозиція може активно співпрацювати із Секретаріатом Президента, впливаючи на позицію глави держави стосовно вето на якийсь із законів чи формуючи потребу в указному регулюванні якогось питання, що є її суттєвою перевагою порівняно зі становищем опозиції в парламентських республіках. І, як ми вже вказували у вступі, українська опозиція вміло скористалася цією перевагою, хоча в період до розгортання політичної кризи обидві фракції меншості разом і кожна окремо не надто активно працювали із Секретаріатом Президента над просуванням законів, що могли би бути визначені В. Ющенком як першочергові для розгляду Верховною Радою.

Вагому можливість для справляння впливу на процес ухвалення рішень урядом та їх подальшу долю надає українській опозиції політична система та конфігурація державної влади. Кабінет Міністрів України як найвищий орган у системі органів виконавчої влади відповідальний перед Президентом України в передбачених Конституцією межах. У своїй діяльності він мусить керуватись указами глави держави, прийнятими також відповідно до Конституції. Президент може зупинити дію актів Кабміну з мотиву невідповідності їх Конституції і звернутися до Конституційного суду за наданням їм оцінки. І до винесення вердикту КС акт уряду не може діяти (як це нині відбувається з низкою його постанов). Такі засоби впливу на уряд можуть дієво використовуватись опозицією.

Загалом поточна взаємодія опозиції із Секретаріатом Президента може відбуватися зокрема по лінії представника Президента у Верховній Раді.

Говорячи про можливість комунікації й оцінюючи варіанти спільних дій парламентської опозиції і Президента, безумовно, необхідно виходити з тих політичних інтересів і цілей, які переслідують учасники політичної діяльності: чи складають парламентську меншість (хоча б частково) сили, близькі до позицій Президента, чи ні, чи може глава держави, своєю чергою, покладатися на їх підтримку, чи ні. Для опозиції цей аспект є так само важливим, адже, не маючи підтримки на такому високому політичному рівні, парламентська опозиція буде звужена у своїх можливостях навіть за законодавчого гарантування своїх прав. Це найнесприятливіший для парламентської опозиції варіант. Допоки Президент обирається шляхом всенародного голосування, він має високий рівень легітимації і його політична воля буде критично вагомою.

Звертає на себе увагу й та особливість вітчизняної політичної системи, що в президентсько-парламентській республіці парламентська опозиція може грати на полі то одного, то іншого суб'єкта влади, як це мало місце із подоланням 12 січня 2007 року вето глави держави на закон "Про Кабінет Міністрів України". В цьому випадку одна із фракцій парламентської опозиції переслідувала власну мету, і такі дії слід розглядати як невідповідні, якщо зважати на декларацію про непідтримку уряду, зокрема в частині організації його діяльності.

2.2. Механізми взаємодії уряду і парламенту відповідно до чинного законодавства України

Парламентська опозиція в силу самої своєї природи покликана працювати в законодавчому органі влади. Безумовно, основним інструментом справляння впливу на процес вироблення і прийняття рішень є активна участь у розробці проектів законів та робота в комітетах Верховної Ради для їх просування, а також активна діяльність у всіх інших сферах, що її здійснюють парламентські комітети. Саме в комітетах депутат, по суті, й працює як розробник законопроектів.

У своїй роботі депутати вступають у різні правовідносини з представниками і структурами центральної виконавчої влади, зокрема з Кабінетом Міністрів. Ці правовідносини в основному окреслюються Конституцією України, законом "Про Кабінет Міністрів України" від 21 грудня 2006 року, законом "Про Комітети Верховної Ради України" від 4 квітня 1995 року з наступними змінами та доповненнями і Регламентом Верховної Ради України в редакції від 6 квітня 2007 року. Цими законодавчими та нормативними актами встановлено конкретні механізми взаємодії опозиції і уряду та запроваджено інструменти впливу опозиції на процес прийняття рішень.

а) Робота в комітетах Верховної Ради

Сьогодні в Україні дебатується питання про обов'язковість делегування кандидатур від парламентської опозиції до складу керівництва комітетів – органів Верховної Ради України, які "утворюються з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій"

(стаття 1 закону "Про Комітети Верховної Ради України"). Практика українського парламентаризму свідчить про те, що опозиція у парламенті отримала достатньо посад керівників комітетів просто за згодою більшості. Так, у Верховній Раді V скликання з-поміж 26 постійних комітетів фракціям меншості дісталися 14. Як бачимо, в даному разі на користь опозиції навіть було дещо проігноровано пропорційність квот при "розподілі" комітетів, бо чисельність меншості становила 210 депутатів із 450-ти.

Значну увагу питанню про керівництво постійних комітетів приділяють і автори закону "Про парламентську опозицію" № 603 від 12 січня 2007 року, котрі наполягають на тому, щоб опозиція мала право на обіймання посад голів комітетів Верховної Ради України "з питань: свободи слова та інформації; законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності; прав людини, національних меншин і міжнародних відносин; бюджету; Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України; функціонування судочинства; контролю за захистом прав промисловців, підприємців та інвесторів; контролю за дотриманням соціальних стандартів та забезпечення належного рівня життя громадян; за діяльністю державних монополій, національних акціонерних компаній, державних банків та управління державними корпоративними правами; енергетичної безпеки; аграрної політики та земельних відносин; охорони здоров'я, науки та освіти", а також і "перших заступників всіх комітетів Верховної Ради України, крім тих, які очолюють представники парламентської опозиції" (стаття 11).

Як відомо, згідно з Регламентом Верховної Ради квоти для розподілу посад голів комітетів, перших заступників і заступників голів та членів комітетів визначаються пропорційно від кількісного складу депутатських фракцій (стаття 76). Отже, якщо припустити, що кількісний склад фракцій, які не ввійшли до проурядової коаліції, складе, скажімо, 20 осіб, то цілком очевидно, що фракції меншості не зможуть очолити пропоновані 12 комітетів. З іншого боку, як указує закон "Про Комітети Верховної Ради", "кількість комітетів, їх назви та предмети відання можуть бути змінені за рішенням Верховної Ради України нового скликання до вирішення питання про формування персонального складу комітетів. Верховна Рада України може утворити новий або ліквідувати раніше створений комітет, змінити назву комітету чи предмет його відання. При утворенні нового комітету одночасно приймається рішення про предмет його відання та персональний склад з одночасним внесенням змін до рішення Верховної Ради України про кількісний склад комітетів (стаття 5).

Таким чином, цілком очевидно, що **кількість комітетів, на керування якими може претендувати парламентська опозиція, залежить передусім від її кількісного складу**³¹. Тому закріплення в законі назв та кількості комітетів, які повинні очолювати представники парламентської меншості, навряд чи можливе.

Адже вказані в законі "Про парламентську опозицію" назви комітетів можуть змінюватися від каденції до каденції або й упродовж терміну діяльності Верховної Ради одного скликання. До того ж на цей момент тих комітетів, що їх запропоновано законом "Про парламентську опозицію", просто не існує. В ході розв'язання питання про керування опозицією парламентськими комітетами (і введення, наприклад, у Регламент Верховної Ради чи в спеціальний закон про опозицію норми, яка б зобов'язувала представників меншості очолювати певні комітети, а представників більшості – забезпечувати таке керування) необхідно спиратися на те, що опозиція повинна відігравати визначену політичну роль. Загалом виходять із твердження, що опозиції належить здійснювати функції критики і контролю. Але ж цю місію вона може виконувати в будь-якій сфері державної

³¹ А загалом у сучасних умовах за 3%-го бар'єра кількісний склад меншості може коливатись у діапазоні від 14 до 224 осіб.

політики. Слід зважати й на те, що політична ситуація постійно змінюється, інтерес до різних аспектів суспільного життя то наростає, то падає, а законодавство тим часом розвивається, тож у різні періоди може актуалізуватися потреба в обов'язковому впливі на щораз інші сфери державного управління. Отже, законодавчі формулювання щодо прав парламентської опозиції в цьому контексті можуть бути пов'язані лише з гарантіями щодо квоти для опозиційних депутатів на керування комітетами відповідно до їх чисельності, але таке положення, по суті справи, працює і нині. Депутати мечуть списи довкола питання про те, які ж саме це мають бути комітети. На нашу думку, якщо взяти в дужки загальний інтерес до "нафти і газу", одним із найважливіших для опозиції слід вважати бюджетний комітет. Навіть якщо в парламенті працюватиме лише одна фракція опозиції і навіть якщо до її складу входитиме тільки 14 депутатів, то чільні позиції меншості в цій сфері змусять-таки більшість прислухатися до її думки.

До того ж варто нагадати, що кожен народний депутат України незалежно від належності до проурядової коаліції чи меншості має широкі можливості для участі в законодавчій роботі та просування свої ініціатив. Члени комітетів (а кожен депутат є таким) мають згідно із законом "Про Комітети Верховної Ради" рівні права та обов'язки. Вони "мають право: 1) вносити пропозиції про розгляд на засіданнях комітетів будь-якого питання, що належить до їх відання, а також брати участь в обговоренні рішень, висновків, рекомендацій, у прийнятті їх чи ухваленні; 2) викладати у письмовій формі свою окрему думку як додаток до рішення, рекомендації чи висновку комітету; 3) брати участь у підготовці проектів актів Верховної Ради України" (стаття 39).

Оскільки фактично в комітетах відбувається повноцінний законодавчий процес, кожна пропозиція члена комітету на його вимогу повинна бути проголосована на засіданні комітету. Депутати можуть висловлювати свою позицію і на пленарних засіданнях, і в пресі, доносити її в різні способи суспільству та міжнародній громадськості. **Оцінюючи потребу опозиції в керуванні комітетами, варто зважати на весь комплекс можливостей, що їх надає депутатський мандат, а він доволі значний.**

Своєю чергою, закон "Про Кабінет Міністрів України" від 21 грудня 2006 року³² визначає **порядок взаємодії між урядом і Верховною Радою**. Зокрема, як регламентує стаття 31 цього закону, "Кабінет Міністрів України на виконання рішення Верховної Ради України, за зверненням відповідного комітету Верховної Ради України або з власної ініціативи подає їй висновки щодо повноти економічного обґрунтування та фінансового забезпечення законодавчих пропозицій і проектів законів, реалізація яких потребує матеріальних та інших витрат за рахунок державного чи місцевих бюджетів. Члени Кабінету Міністрів України мають право подавати висновки до проектів законів з питань, що належать до їх компетенції. Такі висновки надсилаються комітетові Верховної Ради України, визначеному головним з опрацювання відповідного проекту закону. Члени Кабінету Міністрів України або за їх дорученням – посадові особи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України мають право брати участь у засіданнях комітетів, тимчасових комісій Верховної Ради України з розгляду питань, що стосуються повноважень Кабінету Міністрів України". Таким чином, цей закон передбачає тісну взаємодію уряду та комітетів Верховної Ради, до складу яких обов'язково входитимуть представники опозиції, на етапі підготовки законопроектів, що вносяться суб'єктами законодавчої ініціативи.

³² Станом на 25 липня 2007 року в Конституційному суді України перебуває на розгляді подання Президента України щодо визнання повністю неконституційним Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 21 грудня 2006 року № 514-V у зв'язку з порушенням установленної Конституцією України процедури його ухвалення та набуття ним чинності. Ухвалою суду відкрито конституційне провадження у справі, ведеться підготовка справи до розгляду на засіданні КС.

Що стосується порядку відкликання керівників комітетів із цих посад, то розробниками закону про парламентську опозицію пропонується обов'язкова умова: наявність подання опозиції, що може звизити компетенцію Верховної Ради щодо визнання роботи керівників комітету незадовільною. У Регламенті Верховної Ради вказано, що голова комітету, його заступник та секретар можуть бути відкликані зі своїх посад у будь-який час за рішенням Верховної Ради (стаття 70 Регламенту) за їх "власною заявою; у зв'язку з їх незадовільною роботою на посаді; внаслідок інших обставин, що унеможливають виконання ними своїх обов'язків" (стаття 7 закону "Про Комітети Верховної Ради України"). А розробники закону про парламентську опозицію пропонують, щоб депутат міг бути звільнений з такої посади виключно за поданням депутатів від опозиції (стаття 11 закону "Про парламентську опозицію").

б) Використання пленарних засідань парламенту

Публічні дебати в парламенті – це невід'ємна складова й політичного, і законодавчого процесу. Порядок діяльності парламенту має враховувати (і в Україні враховує) потребу і змогу народних обранців брати участь в обговоренні важливих питань. В Україні під час пленарних засідань депутати можуть отримати слово для виступу, порядок надання якого визначає Регламент Верховної Ради. Також регламент визначає порядок участі представників Кабінету Міністрів в пленарних засіданнях.

Ці положення загалом відтворюються в статті 31 закону "Про Кабінет Міністрів України": прем'єр-міністр України, інші члени уряду, заступники міністрів мають право бути присутніми на засіданнях Верховної Ради України і виступати з питань, що обговорюються. У разі, коли на засіданні Верховної Ради України народні депутати України порушують питання, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України або окремих центральних органів виконавчої влади, прем'єр-міністр України та інші урядовці мають право на репліку та користуються іншими правами, передбаченими для них Регламентом Верховної Ради України.

Отже, **чинне законодавство передбачає спільну, хоч і почергову, діяльність законодавчої і виконавчої влади з розроблення законів та їх публічного обговорення. І лише міра компетенції опозиції може завадити фаховому опонуванню уряду.** Особливо це стосується Днів уряду України та "години запитань до уряду" у Верховній Раді.

в) Дні уряду України та "година запитань до уряду" у Верховній Раді

Дні уряду України у Верховній Раді, як сказано в парламентському регламенті, можуть проводитися з будь-яких актуальних питань соціально-економічного розвитку та внутрішньої і зовнішньої політики держави, з приводу додержання Кабінетом Міністрів України вимог Конституції України, виконання законів, підготовки пропозицій щодо правового врегулювання важливих для суспільства економічних, соціальних, політичних, правових проблем.

З пропозиціями щодо їх тематики виступають комітети Верховної Ради (зокрема завдяки цьому вони виконують свою контрольну функцію). Як говориться у статті 26 закону про комітети ВР, вони мають право ініціювати за своїм рішенням проведення таких днів із метою заслуховування інформації з найважливіших питань соціально-економічного розвитку, внутрішньої та зовнішньої політики держави, а під час їх проведення повинні отримувати від членів Кабінету Міністрів України чи керівників відповідних органів виконавчої влади відповіді на всі запитання визначеної тематики, що надійшли від комітетів на

адресу уряду. Мають вони й право на виступ представника свого комітету в парламенті в ході обговорення визначеної теми під час проведення Дня уряду України, а також на виступ свого представника для уточнення запитань і відповідей. Комітетам ставиться в обов'язок не пізніше як за п'ять днів до проведення Дня уряду проаналізувати надані Кабінетом Міністрів України аналітичні та довідкові матеріали з питань, що розглядатимуться.

Своєю чергою, закон "Про Кабінет Міністрів України" та Регламент Верховної Ради передбачають так звану "годину запитань до уряду" в парламенті, під час якої всі урядовці у повному складі мають бути у залі парламенту (крім тих, звичайно, хто цього не може зробити "з поважних причин"). Дата, тривалість та порядок проведення "години запитань до уряду" визначаються Регламентом Верховної Ради України.

Стаття 38 закону "Про Кабінет Міністрів України" передбачає такі повноваження та "поблажки" для вищого органу системи виконавчої влади під час "години запитань до уряду": в парламенті міністри відповідають на запитання народних депутатів України, представників депутатських фракцій. Народні депутати України та депутатські фракції можуть заздалегідь письмово повідомляти членів Кабінету Міністрів України про запитання, які їм буде поставлено. Під час проведення "години запитань до уряду" порушуються лише питання, що належать до компетенції Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Член уряду відповідає на запитання в межах своєї компетенції. У разі потреби його відповідь може бути доповнена іншими членами Кабінету Міністрів України.

Таким чином, Дні уряду України та "година запитань до уряду" у Верховній Раді є потенційно важливими інструментами моніторингу і контролю за діяльністю та рішеннями Кабінету Міністрів з боку Верховної Ради загалом і парламентської опозиції зокрема. Відповідно, під час цього заходу від опозиції, знову ж таки, вимагаються компетентність, поінформованість, вміння оперувати фактами, інакше кажучи, висока професійність.

г) Депутатські запити і звернення

Питання про доступ до інформації є доконечно важливим для ефективної діяльності опозиції. Бо одна річ, коли політик чи експерт володіє інформацією, і зовсім інша – коли в нього її немає.

Відповідно до закону "Про статус народного депутата України" від 17 листопада 1992 року народні депутати мають право звертатися на сесії Верховної Ради України із запитами до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

Депутатський запит – це вимога одного чи кількох народних депутатів або комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України, до згаданих вище суб'єктів надати офіційну відповідь із питань, віднесених до їх компетенції (стаття 15). У цьому ж законі, а також у законі "Про державну службу" від 16 грудня 1993 року детально прописано всі процедури, що їх вимагає проходження запиту, та способи реагування посадовців на нього. Верховна Рада України приймає рішення про направлення депутатського запиту відповідному органу або посадовій особі, яким його адресовано, однією п'ятою від свого конституційного складу (тобто за це мають проголосувати 90 народних обранців).

Своєю чергою, закон "Про Кабінет Міністрів України" від 21 грудня 2006 року, загалом повторюючи норми попередніх законів, передбачає такий порядок реагування на запити народних депутатів: Кабінет Міністрів України або члени Кабінету Міністрів України, яким надійшло звернення чи запит народного депутата України, зобов'язані надати відповідь у встановленому законом порядку. У разі обговорення відповіді на запит народного депутата України на пленарному засіданні Верховної Ради України на нього можуть запрошуватися члени Кабінету Міністрів України, яким адресовано запит (стаття 36).

Як бачимо, **кожен депутат може користуватися наданими йому широкими правами на отримання інформації. В даному контексті важливо те, що закон не розрізняє фракційної належності депутата, ставлячи кожного народного обранця в рівні умови та жадаючи від уряду (і від усіх інших органів влади) рівного реагування на депутатські запити.** Проблема полягає в тому, що депутати мало користуються цією можливістю. Наприклад, за нашими даними, близько третини з-поміж 450 депутатів Верховної Ради V скликання (у 2006 – I половині 2007 року) не направили жодного запиту нікому з посадовців. Не ускладнювали собі цим життя 155 депутатів фракції Партії регіонів (загалом 186 депутатів), у фракції Блоку Юлії Тимошенко (всього 129 депутатів) цим не схотів займатися 91 депутат. Подання запитів вважали марною працею також 66 "нашоукраїнців" (із 81).

Але дуже важливим є ще один аспект доступу до інформації, а саме попереднє інформування про зміст рішень, які мають ухвалюватися. Наприклад, у Британії лідер опозиції інформується про рішення уряду (хоча б лише за декілька годин), щоби мати можливість виступити, тобто заявити про погляд своєї політичної сили на це питання. Звісно, така процедура принципово не впливає на процес ухвалення рішення, адже воно вже готове, а тільки надає опозиції можливість публічного обстоювання власної думки із цього приводу.

Якщо ж говорити про участь у процесі підготовки рішень урядом, то опозиції слід використовувати всі можливі засоби, основні з яких – це розробка власних проектів законів, лобіювання своїх розв'язків через структури Президента та опора на громадські кола.

д) Парламентські слухання

Формою публічного здійснення політики виступають парламентські слухання з питань, що мають суспільну вагу та потребують законодавчого врегулювання. Їх ініціюють парламентські комітети. За результатами слухань приймається постанова парламенту про схвалення відповідних рекомендацій. Парламентські слухання проводяться гласно і відкрито з прямою радіотрансляцією, а за необхідності – й телетрансляцією.

Крім того, як зазначено в статті 229 Регламенту Верховної Ради, публічні слухання "з метою обговорення проектів найбільш важливих законодавчих актів, з'ясування ефективності реалізації прийнятих законів та інших актів Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання, отримання всебічної інформації щодо питань, які розглядаються комітетом, їх детального вивчення та обговорення, а також залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні політики держави, розбудови демократичного суспільства" можуть проводитися й у самих комітетах.

Цей спосіб отримання інформації від виконавчої влади та обміну думками з представниками громадських кіл тощо повинна широко використовувати й опозиція, яка має можливість розповсюджувати її серед народних депутатів при прийнятті рішень, наданні рекомендацій та висновків, а також користуватися нею під час різних публічних заходів.

е) Діяльність тимчасових слідчих комісій

Парламент може використовувати й такий інструмент публічного впливу, як тимчасові слідчі комісії. Вони покликані проводити розслідування "з питань, що становлять суспільний інтерес" (стаття 89 Конституції України). Щоправда, міру суспільного інтересу до певного питання визначає Верховна Рада, адже проголосувати за створення такої комісії має не менш як одна третина від її конституційного складу (тобто 150 депутатів).

Засади організації та діяльності цих інститутів парламенту наразі законодавчо не врегульовано попри вимогу статті 89 Конституції, в якій указано на можливість створення таких структур. Ця обставина є суттєвою перешкодою для їх ефективної роботи, адже за бажання цю роботу можна легко саботувати. Регламентація діяльності тимчасових слідчих комісій і спеціальних тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України залишається актуальним завданням для законодавців. Понад те, на нашу думку, саме керування цими комісіями може бути пріоритетом у діяльності парламентської опозиції, навіть попри те, що "висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду". В цьому разі для опозиції важливо досягти суто політичні цілі: отримати інформацію й забезпечити суспільний резонанс.

Своєю чергою, стаття 37 закону "Про Кабінет Міністрів України" передбачає розгляд звернень комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України з питань їхньої діяльності, хоча процедуру такого розгляду не визначено.

Як очевидно, правовий статус, функції та повноваження тимчасових слідчих комісій потребують подальшого законодавчого врегулювання, тим паче, що це є конституційною вимогою. В перспективі ці комісії можуть стати важливим інструментом парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

* * *

Отже, ми розглянули чинні правові механізми та практики, пов'язані із взаємодією уряду і парламентської опозиції в Україні. Законодавчі положення передбачають широкі повноваження для опозиції з моніторингу та контролю за діяльністю виконавчої влади. Базуючись на достатніх інструментах парламентської діяльності – парламентських слуханнях, Днях уряду, пленарних засіданнях, роботі в комітетах Верховної Ради, слідчих комісіях, співпраці з омбудсменом нарешті, й на "звичайних" депутатських повноваженнях, – опозиція може виконувати свої функції щодо здійснення критики, контролю та вироблення власної політики, альтернативної урядовій.

Водночас парламентська опозиція значно посилить свої позиції в парламенті і суспільстві, якщо матиме консолідований інструмент опонування політиці уряду, тобто якщо сформує "тіньовий кабінет".

2.3. Політичні та законодавчі аспекти запровадження "тіньового уряду" в Україні

Використання парламентською опозицією такого інструменту контролю та розробки альтернативної політики, як "тіньовий уряд", визнається політиками корисним і доцільним. У більшості проектів законів щодо парламентської опозиції, які свого часу розроблялись у Верховній Раді чи вносились до неї, цей інститут виокремлювався і на нього покладалися сподівання як на осердя опозиційної політики в частині взаємодії з урядом. Водночас можна констатувати недостатність розуміння того, як саме краще організувати діяльність такого інституту.

Нижче ми подаємо основні засади діяльності "тіньового уряду", передбачені законом "Про парламентську опозицію" від 12 січня 2007 року, але для початку згадаємо про визначення парламентської опозиції, що використовується в цьому документі. Парламентська опозиція, як пишуть автори закону, – це "добровільне депутатське об'єднання депутатських фракцій (депутатської фракції) у Верховній Раді України та (або) народних депутатів України, що не увійшли до парламентської більшості³³, подали заяви про перехід в опозицію і які не погоджуються з офіційним політичним курсом парламентської більшості і Кабінету Міністрів України та (або) способом його реалізації, здійснюють контроль за діяльністю парламентської більшості і Кабінету Міністрів України, критикують їх діяльність і пропонують альтернативну програму розвитку України та шляхи її реалізації" (стаття 1).

Законодавці, як можна переконалися, прописують той варіант розвитку подій, коли найбільша фракція меншості бере на себе місію і привласнює собі право формувати об'єднану опозицію (ми називаємо таку модель *моністичною*). Хоча така норма не артикульована прямо в цих положеннях, слід звернути увагу на те, що в документі, по-перше, допускається існування лише об'єднаної опозиції, а по-друге – процес формування такої опозиції передбачає наявність "ядра". Як свідчить практика світового парламентаризму, у випадку формування об'єднаної опозиції в ролі її "ядра" виступає найбільша фракція.

Однак такий підхід авторів закону фактично не враховує ситуації, коли об'єднаної опозиції не буде сформовано, а також позбавляє політичні сили опозиційного гатунку, які не ввійшли до об'єднання, права іменуватись "опозицією".

Якщо говорити про опозицію як про "об'єднання", то, як ми вже відзначали, Україна не є парламентською республікою і Президент України зберігає досить вагомий повноваження стосовно реалізації внутрішньої та зовнішньої політики (подібна політична модель існує, зокрема, в Польщі), тож тут є декілька можливих модифікацій. Якщо пропрезидентська політична сила перебуває в опозиції до Кабінету Міністрів, то у вітчизняній політичній системі де-факто "тіньовим кабінетом" стають структури глави держави – Секретаріат Президента та Рада національної безпеки і оборони України (кожна в різний спосіб і різною мірою). За такої ситуації вони намагатимуться опонувати планам та діяльності вищого органу виконавчої влади. Отже, виникає логічне питання: чи зацікавлена пропрезидентська фракція у створенні консолідованої опозиції і відповідних інститутів, зокрема

³³ Зокрема, у сформульованому в законі визначенні поняття "парламентська опозиція" звертає на себе увагу такий момент, як можливість входження до неї "окремих депутатів", що мало узгоджується з нормою Конституції про підстави для дострокового припинення повноважень народного депутата, серед яких зазначено і "невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або вихід народного депутата України із складу такої фракції" (стаття 81).

"тіньового кабінету", чи ні? Відповідь, скоріш за все, буде негативною. Лояльність політичної сили до того чи іншого владного центру ставить під питання її опозиційність. З іншого боку, маючи в кишені такого "козирного туза", як Президент, ця політична сила завжди претендуватиме на лідерство в опозиційній коаліції, навіть якщо не буде переважати інші фракції за чисельністю. Цей чинник, безперечно, перешкоджатиме створенню об'єднаної опозиції.

Припустимо інший варіант розвитку подій, коли владна політична сила має в своєму активі й Кабінет Міністрів, і Президента. За цих умов опозиційні політичні сили можуть повестися по-різному – залежно від своїх ідейних позицій. Одна політична сила може перейти в опозицією через принципову незгоду з курсом уряду, а інша – опинитися в опозиції, наприклад, через те, що її не влаштовує квота в коаліційному уряді, запропонована партією-переможницею.

Виходячи із цих основних варіантів розвитку політичної ситуації після виборів, слід розглядати і норми, котрі мають регулювати відносини між політичними гравцями.

На наш погляд, для Верховної Ради України, враховуючи особливості політичної системи і роль глави держави у формуванні державної політики, більше підходить інша модель діяльності парламентських опонентів уряду – **плюралістична**, придатна як для створення об'єднаної опозиції, так і для забезпечення співіснування різних опозиційних сил. Звісно, об'єднана опозиція може стати серйозним опонентом уряду, але ж не виключено, що під дією відцентрових процесів вона може і значно послабшати. А тому варто внести до наявного законопроекту про опозицію положення, якими б унормувалось і співіснування різних (роз'єднаних) опозиційних сил у парламенті.

Таблиця 3. Ключові положення закону "Про парламентську опозицію" в частині організації "тіньового уряду"

Порядок формування "опозиційного уряду"	Кількісний та персональний склад визначається членами парламентської опозиції відповідно до порядку організації діяльності опозиції або шляхом голосування більшості за відповідну кандидатуру
Статус	Не прописано
Структура	Не прописано
Голова уряду	Призначається рішенням парламентської опозиції
Повноваження	<ol style="list-style-type: none"> 1. Здійснює постійний моніторинг діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, їх посадових осіб 2. Здійснює контроль за розробкою проекту Державного бюджету України та за виконанням Державного бюджету України в межах парламентського контролю 3. Готує матеріали для доповідей (співдоповідей) від парламентської опозиції з питань, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, а також матеріали з цих питань для використання народними депутатами України при їх обговоренні у Верховній Раді України, виступах перед виборцями, поширення у засобах масової інформації в порядку, встановленому законом 4. Готує альтернативні пропозиції щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України, актів Кабінету Міністрів України та подає їх у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України 5. Готує програму своєї діяльності, яка затверджується парламентською опозицією

	6. Розробляє альтернативні законодавчі пропозиції, які вносяться на розгляд Верховної Ради України суб'єктами законодавчої ініціативи 7. Виконує інші доручення парламентської опозиції
Фінансування та матеріально-технічне забезпечення	Голова та члени "опозиційного уряду" працюють на громадських засадах

Тепер кожне із цих положень розглянемо детальніше. Водночас викладемо власні рекомендації щодо статусу, ролі і функцій "тіньового уряду". Та спочатку наголосимо, що сам термін "тіньовий уряд"³⁴ є дещо оманливим, адже він може викликати в громадській свідомості певні асоціації з "паралельним управлінням", що не є правильним. Іще більш неадекватним, із цього погляду, є термін "опозиційний уряд", що вживається в законі №603, тож варто було би від нього відмовитися, хоча самі автори закону вважають слово "тінь" в українських реаліях іще більш нерелевантним і навіть компрометувальним – за аналогією з "тіньовою економікою", "тіньовим обігом коштів", "підкилимними рішеннями" тощо. За умови збереження в подальшому терміна "опозиційний уряд" його членів краще називати не "міністрами", а "офіційними речниками з питань..." (як спокумени у Британії). Цей термін є більш відповідним функціям цього інституту, хоча в неофіційному дискурсі в ЗМІ можуть використовуватися й інші терміни, в тому числі і "тіньовий міністр" чи "міністр тіньового уряду".

а) Статус і структура

Нам важливо зіставити підхід до визначення поняття "парламентська опозиція" з підходом до визначення "опозиційного уряду". Його якраз закон не містить. У статті 14 указано лише на функції, що на нього покладаються, та права, яких він набуває. В такому разі "опозиційний уряд" скидається на виконавчий орган "парламентської опозиції", особливо з огляду на пункт "...виконує інші доручення парламентської опозиції". За цього неясною залишається й конфігурація "парламентської опозиції". В силу незавершеності кристалізації партійної системи в Україні теоретично припустимо й утворення об'єднаної опозиції.

Виходячи з особливостей виділених нами двох моделей, спробуємо детальніше окреслити основні контури "тіньового уряду". Передовсім слід відповісти на питання, чи є цей "тіньовий уряд" інструментом опозиції, чи партійним органом.

В умовах вестмінстерської моделі "тіньовий уряд" – це насамперед орган партії, покликаний розробляти засади партійної політики, контролювати діяльність чинного уряду та доносити до виборців позицію партії з того чи іншого політичного питання.

Структура українського "опозиційного уряду", за задумом, має співвідноситися зі структурою Кабінету Міністрів, бо інакше він буде мало дієвий і не зможе адекватно контролювати діяльність уряду. До того ж слід подбати про "тіньових" візаві посадовців із тих напрямків державної політики, що не куруються безпосередньо міністрами, – як, наприклад, управління держмайном чи, скажімо, антимонопольною політикою.

³⁴ Нагадаємо, що у Великій Британії "тіньовий уряд" офіційно так не іменується. Одні (консерватори) називають цю структуру консультативним комітетом лідера партії, інші (лейбористи) – парламентським комітетом.

У сприятливій політичній обстановці опозиція може проводити безпосередньо своїх представників або рекомендованих нею осіб на посади, що перебувають у "віданні" Президента, що теж може скласти потужний кадровий корпус і стати відчутним важелем впливу на процес формування державної політики.

Якщо слідувати логіці законопроекту, то й "тіньовий уряд" має бути коаліційним. У цьому разі він буде органом об'єднаної парламентської опозиції і слугуватиме її інтересам. Вище ми вже зверталися до аналізу порядку формування об'єднаною опозицією "тіньового уряду" з усіма його плюсами й мінусами. Але ж очевидно, що цей законопроект безпідставно залишає право створювати "тіньовий уряд" лише за об'єднаною опозицією.

У ситуації, коли в парламенті мають співіснувати різні опозиційні фракції меншості, слід припустити й можливість формування кожною політичною силою власних "тіньових урядів" відповідно до внутрішньопартійних потреб і цілей партійної політики. У цьому випадку процес формування "тіньового уряду" не слід занадто забюрократизовувати, адже кожна партія має власні нормативні документи і традиції партійного життя.

Отже, положення майбутнього закону про опозицію повинні передбачати як можливість утворення "тіньового уряду" об'єднаною опозицією, так і можливість створення "тіньових урядів" іншими політичними партіями.

б) Голова "тіньового уряду"

Позиція щодо призначення голови "опозиційного уряду" парламентською опозицією видається недостатньо продуманою та малоперспективною. Скоріше, це положення призводитиме до виникнення конфліктів у середовищі "парламентської опозиції", особливо в тому випадку, коли вона формуватиметься з двох або більше фракцій, урахувавши і неясну процедуру скликання та проведення колективних зборів опозиції. Відсутність конвенційного правила щодо визначення керівника "опозиційного уряду" може послабити як парламентську меншість, так і політичну опозицію загалом.

Як ми бачили на прикладі британського досвіду, очільником "тіньового уряду" автоматично стає лідер партії. Тому рекомендованим правилом у ситуації об'єднання опозиції є надання функцій керівника "опозиційного уряду" лідерові найбільшої фракції меншості. В разі ж, якщо парламентську опозицію будуть складати різні фракції, об'єднання яких виявиться малоімовірним з огляду на принципові розбіжності, кожна фракція зможе створювати власний "тіньовий уряд".

в) Порядок формування "тіньового уряду"

Можна стверджувати, що авторами закону свідомо чи несвідомо була обрана схема формування персонального складу "тіньового уряду", наближена до тієї (хоч і не тотожна їй), що застосовується лейбористами. Отже, не лідер партії (і заодно й очільник "тіньового уряду) самостійно призначає до нього "міністрів", але кандидатури добираються демократичним шляхом – голосуванням членів фракції (у варіанті закону – представників опозиції).

З іншого боку, передбачена законом процедура формування "опозиційного уряду" – відповідно до "порядку організації діяльності опозиції" – залишається неясною, адже залишається неясним і бачення авторами закону власне "порядку організації діяльності опозиції". Не окреслено також і процедуру висування кандидатур на посади "тіньових міністрів".

Очевидно, що в процедурі формування "тіньового уряду" слід передбачити дві можливості. У разі створення об'єднаної опозиції найкращим способом формування буде висунення кандидатів фракціями на пропорційній основі та затвердження складу "тіньового уряду" на чолі з головою єдиним списком шляхом голосування членів об'єднаної опозиції. Такий порядок дозволить задіяти як внутрішньопартійні механізми та механізми домовленостей між керівництвом фракцій, так і механізми міжфракційної координації.

У законі також належить передбачити можливість утворення інститутів "офіційних речників" окремими політичними силами, котрі, пройшовши до парламенту, заявляють про свою опозиційність до уряду. В цьому випадку цей інститут публічно виражатиме інтереси партії і тому доцільно буде партіям формувати "тіньові уряди" та призначати їх голів відповідно до внутрішньопартійних документів.

У кожному разі "обкатка" чи то майбутньої урядової коаліції, чи то активу одної з партій стане позитивним досвідом, коли опозиційні політичні сили здобудуть перемогу на наступних виборах. Тим паче, що кожній політичній силі слід бути готовою й до позачергових виборів. Члени "тіньового уряду" матимуть змогу довести однопартійцям і виборцям свою компетентність та відповідність майбутній посаді. Також треба враховувати і те, що професійний, з одного боку, і медіальний, з іншого, "офіційний речник" є потужною електоральною зброєю політичної сили, що претендує на перемогу на виборах.

г) Функції і напрямки діяльності "тіньового уряду"

Загалом практиці розвинених демократичних країн відповідають такі функції, пропонувані законом:

- моніторинг діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, їх посадових осіб;
- контроль за розробкою проекту Державного бюджету України та за виконанням Державного бюджету України в межах парламентського контролю;
- підготовка матеріалів для доповідей (співдоповідей) від парламентської опозиції з питань, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, а також матеріали з цих питань для використання народними депутатами України при їх обговоренні у Верховній Раді України, виступах перед виборцями, поширення у засобах масової інформації в порядку, встановленому законом;
- підготовка альтернативних урядовим пропозицій щодо різних сфер державної політики;
- підготовка програми своєї діяльності, яка затверджується парламентською опозицією;
- розробка альтернативних законодавчих пропозицій, які вносяться на розгляд Верховної Ради України суб'єктами законодавчої ініціативи.

Частково такі функції парламентська опозиція може виконувати і без додаткового закріплення в законі, а саме стосовно розробки альтернативних законодавчих пропозицій, моніторингу діяльності Кабміну тощо.

Що ж до пропонованої законом підготовки "альтернативних пропозицій щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України, актів Кабінету Міністрів України та подання їх у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України", то видається сумнівним, щоб уряд став враховувати їх під час розробки власної програми діяльності. Але опозиція може подавати на розгляд громадськості критичний аналіз рішень та проектів рішень, у тому числі й програми уряду, та марно сподіватися на те, що уряд буде спиратися

на позиції опонентів у базових документах щодо реалізації своїх намірів. Тим паче, що він орієнтується (бодай номінально) на настанови проурядової коаліції. Так, наприклад, у тексті Угоди про створення "антикризової коаліції" у Верховній Раді від 7 липня 2006 року чорним по білому – з обґрунтованим політичним підходом – написано, що "засади внутрішньої і зовнішньої політики формулюють основоположні цілі Антикризової коаліції, є погодженими пріоритетними завданнями для всіх її учасників, а саме – народних депутатів України, які входять до депутатських фракцій, – учасників даної Угоди, прем'єр-міністра України, членів Кабінету міністрів України – та обов'язковими для врахування при розробці програми дій уряду, визначень і концепцій законів, загальнодержавних програм, затвердження Державного бюджету України"³⁵.

Стосовно ж підготовки програми діяльності опозиції, то планування роботи завжди є корисним.

Діяльність "тіньового уряду" нерозривно пов'язана з його представницькою функцією. Практика критичного супроводу урядової політики, що склалася на сьогоднішній день у Верховній Раді, не є, на нашу думку, ефективною. Безумовно, в середовищі депутатів існує певна спеціалізація: скажімо, один з членів опозиційної фракції "курує" ту чи іншу сферу політики і, відповідно, виступає опонентом представників виконавчої влади в парламенті та ЗМІ. Однак набагато частіше трапляється так, що в тій чи іншій фракції виокремлюється група активних депутатів, котрі виступають з безугавною критикою уряду з будь-якого приводу – від питання про забезпечення свободи слова до енергетичної політики і відносин України з НАТО та ЄС. Усі їх добре знають, проте їхнім словам віри не ймуть, оскільки досить часто такі "коментатори" доводили свою необізнаність як щодо суті проблеми, так і щодо позиції політичної сили, яку вони представляють, а тому не справлялися з покладеною на них місією.

Звісно, в подібних ситуаціях дуже важко залишатися компетентним і не "опускатися" до банального популізму. Це також ускладнює комунікацію із суспільством за допомогою ЗМІ, адже журналісти змушені "хапати" першого-ліпшого народного обранця, аби отримати в нього коментар, а громадяни остаточно заплутуються в тому, хто що сказав і чи представляє ця особа свій власний погляд, чи виражає політичну позицію своєї фракції.

Члени опозиційного уряду є офіційними речниками опозиції з питань внутрішньої та зовнішньої політики. Вони висловлюють офіційний погляд опозиції в межах власної компетенції. На нашу думку, така практика зробить опозицію більш професійною та дозволить подолати аматорське "нюсмейкерство", що сьогодні "квітне" в Україні, коли 5–6 осіб висловлюються від імені фракції з приводу всього і вся, за чого ці висловлювання подеколи суперечать одне одному, що зрештою призводить до зниження рівня довіри до політичної сили.

д) Доступ до інформації

Обґрунтовано зосереджуючи увагу на питанні про доступ опозиції до інформації, автори закону вимагають надання їй детальної інформації про фінансові показники та виконання держбюджету. Вони наполягають на інформації, яка є для них пріоритетною: "...місячна звітність про виконання державного бюджету України надається Державним казначейством України Верховній Раді України, в тому числі парламентській опозиції,

³⁵ Див. опублікований у газеті "Голос України" № 128 від 14 липня 2006 року матеріал про створення у Верховній Раді України V скликання Антикризової коаліції.

Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним. Зведені показники звітів про виконання бюджетів, інформація про виконання захищених статей Державного бюджету України, інформація про використання коштів з резервного фонду Кабінету Міністрів України надається Державним казначейством України Верховній Раді України, в тому числі парламентській опозиції, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним. Звіт про бюджетну заборгованість надається не пізніше 15 числа другого місяця, наступного за звітним. Місячний звіт про фактичні надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів до бюджету, місячний звіт про податкову заборгованість, включаючи суми недоїмки та переплат (у галузевому і територіальному розрізі, а також у розрізі джерел доходів та форм власності), надається органами стягнення Верховній Раді України, в тому числі парламентській опозиції, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 12 числа місяця, наступного за звітним. Вищенаведену звітність Державне казначейство подає на письмову вимогу парламентської опозиції. При цьому є обов'язковим деталізація тих моментів, які вказані у запиті. Органи стягнення надають інформацію Верховній Раді України, в тому числі парламентській опозиції, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України про втрати доходів бюджету внаслідок податкових пільг, а також про суми реструктуризованої та списаної податкової заборгованості (у галузевому і територіальному розрізі, а також у розрізі джерел доходів та форм власності) і суми відстрочених та розстрочених платежів не пізніше 35 днів після закінчення кварталу" (розділ VII закону "Про парламентську опозицію", де деталізуються перехідні положення і вносяться нові норми в Бюджетний кодекс).

Опозицію правомірно цікавить аспект, пов'язаний із формуванням та розподілом бюджету країни, хоча варто подбати й про доступ до інформації в інших сферах державної політики, адже кожна з них є суспільно значущою, наприклад, до інформації про стан довкілля, використання надр чи приватизацію. Особливо це важливо, якщо виходити з думки про забезпечення такою інформацією "тіньового уряду", який має бути кваліфікованим. Загалом, права кожного депутата на забезпечення інформацією та її використання гарантовано статтею 19 закону "Про статус народного депутата України", де зокрема йдеться і про процедури доступу до державної таємниці.

Механізм парламентського контролю за витрачанням державних фінансів в Україні налагоджено через Рахункову палату. Відповідно до 98 статті Конституції вона від імені Верховної Ради здійснює контроль за надходженням коштів до держбюджету та їх використанням. У цих рамках можливі консультації з представниками фракцій опозиції щодо призначень на керівні посади в Рахунковій палаті.

е) Допуск на засідання уряду

Закон "Про парламентську опозицію" передбачає, що керівник "опозиційного уряду" має право брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України: "У разі участі голови опозиційного уряду на засіданні Кабінету Міністрів України, він має право на виступ тривалістю не менше п'ятнадцяти хвилин. Якщо парламентською опозицією не створено опозиційний уряд, право брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України надається уповноваженому представнику парламентської опозиції, який має право на виступ тривалістю не менше п'ятнадцяти хвилин".

Ця новинка не має відповідника в практиці демократичних країн і її можна розцінити як втручання в повноваження виконавчої влади. Члени "опозиційного уряду" є передовсім депутатами, і коло їхніх повноважень хочеш не хочеш обмежується роботою в сфері парламентської законотворчості та контролю.

Рівною мірою це стосується таких ініціатив закону, як право опозиції на участь у формуванні персонального складу органів державної виконавчої влади центрального рівня. Статтею 19 вводяться "просунуті" новації:

"Парламентська опозиція бере участь у формуванні персонального складу Рахункової палати, Ради Національного банку України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Вищої ради юстиції України шляхом висування кандидатур на посади у цих органах, призначення на які здійснюється Верховною Радою України. Кількість кандидатур від парламентської опозиції при формуванні персонального складу державних органів, визначених частиною першою цієї статті, визначається з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій. Призначення кандидатур на посади при формуванні персонального складу державних органів, визначених частиною першою цієї статті, здійснюється за єдиним списком у цілому без обговорення на пленарному засіданні відкритим поіменним голосуванням.

Парламентська опозиція вносить кандидатуру для призначення на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Припинення діяльності парламентської опозиції не є підставою для дострокового припинення повноважень осіб, призначених за поданням парламентської опозиції на посади, передбачені цією статтею.

Голова, заступник та секретар Рахункової палати та чотири контролери призначаються Верховною Радою України за поданням парламентської опозиції, а перший заступник голови Рахункової палати та три контролери призначаються Верховною Радою України за поданням парламентської більшості.

Верховна Рада України призначає три члени ради Національного банку України за поданням парламентської більшості та чотири члени Ради Національного банку України за поданням парламентської опозиції.

Верховна Рада України призначає два члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за поданням парламентської більшості та два члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за поданням парламентської опозиції.

Верховною Радою України призначаються два члени Вищої ради юстиції за поданням парламентської більшості та один член Вищої ради юстиції – за поданням парламентської опозиції.

Встановити, що Державний комітет фінансового моніторингу України є державним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується парламентською опозицією України. Держфінмоніторинг України очолює голова, який призначається на посаду Кабінетом Міністрів України та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. Кандидатуру на посаду голови Держфінмоніторингу висуває парламентська опозиція. Перший заступник голови та два заступники призначаються прем'єр-міністром України. Два заступники голови призначаються прем'єр-міністром України за поданням парламентської опозиції".

Ідеї стосовно участі представників опозиції в структурах виконавчої влади є дуже цінними, але навряд чи вони будуть підтримані під час голосування даного закону в другому читанні. Прописані в документі повноваження опозиції в сфері контролю, зокрема бюджетно-фінансового, виходять далеко за межі практик, що мають місце в інших країнах, де функцію "тіньового кабінету" у сфері фінансів обмежено загальним моніторингом бюджетно-фінансової політики. Проект закону претендує на те, щоб представники опозиції очолювали Рахункову палату та керували додатково заснованим Держфінмоніторингом. Контролювати – так контролювати, виходить опозиція з такої думки. Але навряд чи

цим замислам суджено збутися. Місія парламентської опозиції – кваліфіковане опонування владі, але не здобуття владних повноважень, які, по суті, означають співучасть її у здійсненні влади.

є) Обов'язки парламентської опозиції

Обов'язки, які згідно із законом бере на себе опозиція, звучать надміру загально, вони надто куці, а відтак різко контрастують з обсягом тих повноважень, за отримання яких вона виступає. "Учасники парламентської опозиції при реалізації ними прав, встановлених законом, зобов'язані: діяти відповідно до Конституції та законів України; діяти з урахуванням інтересів громадян України та держави; пропонувати альтернативу офіційному політичному курсу парламентської більшості і Кабінету Міністрів України та способи реалізації альтернативного політичного курсу, приймати рішення про припинення опозиційної діяльності, в тому числі окремими народними депутатами України, членами опозиційних фракцій, з врахуванням власної персональної відповідальності перед виборцями та політичною партією, від якої обраний окремий народний депутат України" (стаття 23 закону "Про парламентську опозицію").

А наміри опозиції звертатися в окремих випадках до суду звучать просто зворушливо: "Уповноважений представник парламентської опозиції в установленому законом порядку звертається до органів державної влади, їх посадових осіб щодо усунення, в межах їх повноважень, порушення законності, прав і свобод людини і громадянина, притягнення винних осіб до відповідальності" (стаття 21). "У разі порушення посадовими особами органів державної влади законодавства, вчинення корупційного діяння такі посадові особи за поданням парламентської опозиції звільняються з посади в судовому порядку. Парламентська опозиція більшістю голосів приймає рішення про звернення до суду із заявою про вчинення посадовою особою порушення законодавства або вчинення корупційного діяння. Уповноважений представник опозиції на підставі рішення парламентської опозиції щодо порушення посадовою особою законодавства або вчинення корупційного діяння не пізніше п'яти днів з дня прийняття такого рішення у встановленому законом порядку звертається до суду" (стаття 22).

А що ж буде, якщо парламентська опозиція не збереться і більшістю голосів не прийме рішення про звернення до суду? Інші форми і способи діяльності народних депутатів скасовуються? Чи треба записуватися в "опозицію", щоби реагувати на порушення законності? І чи всі інші механізми правозахисту не діятимуть без того, щоб на "вчинення посадовою особою порушення законодавства" не зреагувала "опозиція"? Та й загалом парламентській опозиції не під силу замінити собою систему правозахисту в разі, коли вона виявляється бездіальною. Обов'язки опозиції витікають із її політичної місії – розробляти альтернативну урядовій державну політику – та полягають у виконанні взятих на себе функцій.

ж) Гроші для опозиції

З огляду на таку постановку питання та на окреслення виключної місії "опозиції" у сфері правозахисту стаття 14 закону "Про парламентську опозицію" передбачає створення секретаріату парламентської опозиції та інших допоміжних органів. Розглядаючи питання про те, скільки коштів має отримувати секретаріат "об'єднаної опозиції", варто усвідомлювати, що кожна фракція окремо вже має свій секретаріат, а отже, йдеться про додатковий орган "об'єднаної опозиції". До кола повноважень секретаріату відноситься здійснення законопроектної роботи, підготовка і попередній розгляд питань, визначених парламентською опозицією, і ця робота, як планується в законі, має бути оплачуваною "за

рахунок коштів, передбачених Державним бюджетом для Верховної Ради". Але в ньому нечітко описано, як секретаріат "об'єднаної опозиції" співвідноситься з "опозиційним урядом" і для кого він виконує всю ту законопроектну роботу, готує та попередньо розглядає визначені парламентською опозицією питання, а також яка частка коштів із зазначеного джерела може бути використана для забезпечення цієї його діяльності. Так само автори закону обходять питання про кваліфікаційні вимоги до співробітників такого секретаріату, штатний розклад тощо.

Водночас у документі сказано, що члени "опозиційного уряду" працюють на громадських засадах. Це цілковито відповідає практиці демократичних країн, підтверджуючи тезу про те, що "тіньовий уряд" є насамперед інструментом розвитку партійної політики.

Звісно, інституціоналізована опозиція може отримувати державні кошти, що підтверджуватиме намір держави зміцнювати опозицію й у міру сил та коштів (у межах цього фінансового механізму) сприяти демонополізації політичної діяльності, що визнається як суспільна демократична цінність. Бенефіціарієм таких коштів у країнах з інституціоналізованою опозицією є, як правило, кожна фракція меншості.

Але для України питання фінансування опозиції особливо болюче. Відомо, що парламентські партії – і проурядові, й "опозиційні" – вже отримують державне фінансування. Відповідно до закону "Про політичні партії в Україні" від 5 квітня 2001 року коштами з держбюджету підкріплюється їхня статутна діяльність. Існують і правила обрахунку – щорічний обсяг фінансування статутної діяльності політичних партій (у тому числі тих, що входили до виборчих блоків політичних партій) з Державного бюджету України визначається за такою формулою: 0,01 розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня року, що передує року виділення коштів, помноженого на кількість громадян, включених до списку виборців на останніх чергових виборах народних депутатів України (стаття 17–2). Якщо провести орієнтовні розрахунки, то такі витрати платників податків сягають щороку близько 1 млн. 300 тис. грн. (або \$260 тис.) на кожен парламентську партію. В законі "Про політичні партії в Україні" про це сказано так: "Політична партія має право на отримання державного фінансування її статутної діяльності, якщо на останніх чергових виборах народних депутатів України виборчий список кандидатів у депутати від цієї партії отримав три³⁶ і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Якщо на час проведення останніх чергових виборів народних депутатів України політична партія входила до складу виборчого блоку політичних партій, виборчий список кандидатів у депутати від якого отримав три і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, така партія має право на державне фінансування своєї статутної діяльності". У такому разі питання про розподіл виділеної суми між партіями-учасницями блоку виноситься на з'їзд блоку³⁷.

Також згідно з внесеними в 2003 році змінами до закону "Про політичні партії в Україні" (стаття 17–4) і, відповідно, з повтореною в законі "Про вибори народних депутатів України" від 7 липня 2005 року нормою парламентським партіям відшкодовуються витрати на передвиборну агітацію незалежно від того, йшли вони на вибори самостійно чи у складі блоку. Партії, що пройшли до парламенту, отримують право на відшкодування з державного бюджету коштів, витрачених на проведення агітаційних заходів, у розмірі до 100 тисяч мінімальних зарплат. Орієнтовні обрахунки показують, що за результатами виборів 2006 року за тогочасного розміру мінімальної заробітної плати в Україні в 350 грн.

³⁶ Висота виборчого бар'єра для партій може коригуватися.

³⁷ На даний час де-факто партії ці кошти не отримали. Проектом Державного бюджету на 2007 рік дія статті 17 закону "Про політичні партії в Україні" призупинена, не розроблено також і підзаконних актів, які би розкривали саму процедуру і статті витрат, однак нерозвиненість механізмів реалізації закону не заважає нам скласти приблизне уявлення про величину відповідних цифр.

(приблизно \$70) на ці цілі належало витратити приблизно 126 млн. 853 тис. 243 грн. (понад \$25 млн.)³⁸.

Тож вимога щодо додаткового фінансування секретаріату "об'єднаної опозиції" з бюджету держави є, на сьогодні, на наш погляд, надмірною. В разі потреби фракції та партії цілком здатні впоратися з утриманням такого офісу. Крім того, статус, функції й обов'язки секретаріату "об'єднаної опозиції" потребують уточнення з урахуванням можливих форматів структурування меншості в парламенті та з точки зору самої потреби у створенні такого органу взагалі. Адже в Апараті Верховної Ради є ряд цінних організаційних структур – головне науково-експертне управління, головне юридичне управління тощо, кожна фракція має свій секретаріат, а кожен депутат – до 31 помічника-консультанта, частина з яких "прикріплюється для кадрового і фінансового обслуговування, до апарату Верховної Ради або виконкомів органів місцевого самоврядування" (Положення про помічника-консультанта народного депутата України 1995 р.), які всі разом взяті мають сприяти виконанню парламентарями їхніх обов'язків. До того ж кожна партія може в разі потреби залучати різних фахівців до розробки необхідних документів.

У зв'язку з цим хотілось би наголосити, що потреба в розробці документів у сфері державної політики, посилена створенням "тіньових урядів", могла б справити позитивний вплив на активізацію неурядового аналітичного сектора та на залучення його структур до опрацювання проектів рішень. Така співпраця, поза сумнівом, була би взаємокорисною і пришвидшувала би поступ України до проголошуваних державою цілей розвитку на конституційних засадах.

³⁸ Див.: Рішення Центральної виборчої комісії України від 4 травня 2006 року, оприлюднене на сайті http://www.cvk.gov.ua/news/news_04052006.htm. Тут же можна ознайомитися з отриманими від усіх партій-учасниць виборчого процесу повними офіційними даними про їхні витрати на агітаційні заходи.

ВИСНОВКИ

Як ми могли переконатися, "тіньовий кабінет" у Великобританії та країнах Співдружності є одним із найважливіших і найдієвіших інструментів здійснення опозиційної політики та розвитку самої опозиції. По суті, він є, з одного боку, "мозковим центром", який розробляє засади опозиційної політики та представляє її широкому загалу через засоби масової інформації, проводить різні публічні заходи, формуючи громадську думку, а з іншого – інструментом парламентського контролю, що здійснює моніторинг діяльності офіційного уряду. Важливою функцією "тіньового кабінету" є підготовка парламентської опозиції до можливого переходу у владу. Власне кажучи, цей механізм, принципово важливий для забезпечення спадковості, яка є визначальною рисою британської політики, є невід'ємною складовою британської моделі врядування.

Автори далекі від думки про доконечну необхідність чи можливість перенесення в Україну реалії політичного життя "туманного Альбіону", – цілком зрозуміло, що "вестмінстерська" політична модель докорінним чином відрізняється від "печерської". Зокрема, у Великобританії відсутні "писана" конституція та формальний поділ влади на законодавчу і виконавчу, а рівень політичної культури формувався впродовж тривалого періоду і довкола цінностей, від яких далека вітчизняна політика. Водночас окремі елементи цієї моделі можуть виявитись адаптивними й ефективними у вітчизняних умовах.

Принциповою відмінністю політичної системи України є відкрита перед опозицією лінія для співпраці з Президентом, для впливу на його позицію стосовно ветовання якогось із законів, указного регулювання того чи іншого питання або ж просування через структури глави держави власного проекту рішення, і це є її суттєвою перевагою порівняно зі становищем опозиції в парламентських республіках. Таке використання особливостей політичної системи, яка не є виключно парламентською, залежить, зрозуміло, від поточної політичної ситуації. За цього слід ураховувати, що в умовах фрагментарної партійної системи необхідно передбачати різні модифікації більшості і меншості.

Розпливчата конституційна формула створення парламентської більшості "за результатами виборів і на основі узгодження позицій" відкриває 180°-ні горизонти для структурування фракцій усередині парламенту, так що можна припускати як наявність у ВР кількох фракцій меншості, так і відсутність "опозиції" взагалі. Якщо політична сила має на меті лише прилаштуватися до переможця, як це часто буває в українській політиці, то вона буде використовувати свої права для політичного торгу. Перебування в опозиції – це серйозний виклик для політичної сили. Від того, наскільки добре вона впорається із цим завданням, залежить її політична доля та перспективи перемоги на наступних виборах.

Формалізація процедур, що дозволяють парламентській меншості отримувати доступ до урядової інформації, не бути відстороненою від консультацій під час кадрових призначень, до якоїсь міри контролювати бюджетні процеси тощо, в будь-якому вигляді буде корисною. Адже система політичних інститутів України формується не впродовж тривалого історичного періоду, як це було в європейських країнах, але протягом вельми короткого для історії проміжку часу, причому сповненого доволі непростих подій. Тож будують ці інститути набагато швидше, намагаючись ураховувати і досвід, і помилки, і достоїнства інших систем та відносин. Тому цілком зрозумілим є прагнення частини політиків забезпечити законодавчу підтримку системі демократичних інститутів і правовідносин. Очевидно, що в умовах вітчизняного політичного поля опозицію належить вирощувати, адже вона цінна не сама для себе, а для суспільства, для якого важливо, щоби відносини влади і її опонентів будувались у демократичній правовій площині.

Зазначимо, що закон "Про парламентську опозицію" від 12 січня 2007 року, прийнятий у першому читанні, базується на більш реалістичних нормах функціонування парламентської опозиції та "опозиційного уряду" в порівнянні з попередніми, не в міру амбітними законопроектами. Водночас деякі його ключові положення потребують більш чіткого розуміння і подальшого врегулювання. І сама наявність дискусії в Україні про потребу чи відсутність потреби в правовому врегулюванні статусу парламентської опозиції свідчить про виникнення позитивних тенденцій у вітчизняній політичній культурі.

Враховуючи політичну ситуацію в країні, не можна з певністю спрогнозувати долю цього закону, який було піддано критиці за саму спробу запровадити якісь принципи і процедури для забезпечення прав меншості в парламенті. Зокрема експертний висновок на закон про опозицію Європейської комісії "За демократію через право" містить такі вирази, як "незвично для європейської демократії", "незвично для міжнародного порівняльного права". І це зрозуміло – взаємодія влади і опозиції в сталих політичних системах Європи закорінена в традиціях, культурних нормах, лояльності і процедурній демократії. Як не прикро, але українському політикуму ще далеко до того стану, коли відносини між владою і опозицією регулюються неформальними угодами та спираються на прецеденти. Як можна спостерігати, неформалізовані компромісні політичні угоди в нас виконуються дуже неохоче (втім, як навіть і закони), а найбільш поширеним умотивуванням депутата, що здобуває свій мандат за гроші, є бажання видобувати якомога більше грошей із цього мандата.

Україна невиправдано довго оцінює переваги демократичних процедур. В умовах, коли український політикум лише починає оговтуватися після періоду авторитаризму, політичні домовленості так і залишаються написаними на папері, а імперативність законів нівелюється правовим нігілізмом владних інститутів. Тому навіть у разі, якщо права і обов'язки політичної сили, яка не має безпосереднього доступу до владних механізмів і за яку, проте, віддала свої голоси значна частина українських виборців, будуть гарантовані законодавчо, від самої парламентської опозиції залежить її спроможність і те, чи буде такий закон працювати. Жодний закон не в змозі врахувати змістову складову політичного процесу і гарантувати опозиції можливість ефективно опонувати владі в принципових питаннях зовнішньої та внутрішньої політики.

Завдання "хороших" з політичного та юридичного поглядів правових процедур – створення умов для політичної конкуренції уряду і парламентської опозиції. Але не варто сподіватися, що опозиція буде наділена владними повноваженнями. Ключовим елементом опозиційної політики міг би стати **"тіньовий уряд"**, що його ми розглядаємо як **рекомендований додатковий до наявних інструмент парламентського контролю та спосіб розвитку самої опозиції.**

Завдяки йому **парламентська опозиція** може здобути такі переваги:

- стане більш професійною, її члени зможуть більше уваги приділяти окремим сферам державної політики і, маючи на руках документи, доступ до яких гарантовано, вправлятися в аналізі та фаховому опонуванні;
- отримає можливість перевірити спроможність того чи іншого політика та його відповідність майбутній посаді;
- зможе перевірити ефективність майбутньої коаліції та урядової команди;
- отримає механізм розроблення стратегій та презентації власної позиції і спонукатиме уряд хоча б до часткового врахування своєї позиції;
- зміцнить внутрішньопартійну дисципліну;
- не втратить кваліфікації та компетентності за період перебування не при владі;
- зможе вести ефективні й змістовні публічні дискусії;
- доведе виборцям, що здатна управляти ефективніше, ніж чинна влада, і, що важливо, готова до цього.

Рекомендованою формою "тіньовий уряд" є і для позапарламентських партій. Це дозволить їм по-новому вибудовувати кадрову політику, підвищувати рівень компетентності, дозволить зміцнитись організаційно й аналітично, стати електорально привабливішими. Нині такі партії мають навіть більші можливості делегувати своїх представників у Кабінет Міністрів та структури центральної виконавчої влади, аніж формалізована "опозиція". За своєю суттю "тіньовий уряд" є інструментом розвитку власне партійної політики.

І парламентським, і позапарламентським силам важливо мати достатній кадровий резерв, демонструвати високу кваліфікацію своїх представників і доводити готовність перебрати владу в свої руки. Тому запровадження додаткових можливостей для опозиції (в законодавчих умовах для провадження політичної діяльності в Україні, які ми оцінюємо як ліберальні) слугуватиме підвищенню конкуренції у вітчизняній політиці та дозволить опозиції отримати потужний інструмент розроблення політики та підготовки до участі в електоральних змаганнях.

Світлана Григорівна Конончук,
Олег Анатолійович Ярош

**Уряд і «тіньовий кабінет»:
як можлива вестмінстерська модель у політичному полі України?**

Дослідження проблеми

Літературний редактор: Наталія Лисюк
Дизайн обкладинки: Лариса Дяченко

Оригінал-макет виготовлено на обладнанні
Українського незалежного центру політичних досліджень
01030, Київ–30, вул. Пирогова, 4/26, кв. 20
Тел./факс: (044) 230–9178, (044) 235–6505, (044) 599–4251
Електронна пошта: ucipr@ucipr.kiev.ua
<http://www.ucipr.kiev.ua>

Підписано до друку 25.07.2007 р. Формат 60x84/8. Папір офсетний.
Друк офсетний. Гарнітура Georgia. Тираж 750 прим. Зам. 245/07.

*Віддруковано у друкарні ТОВ "Агентство "Україна".
01034, Київ, вул. Лисенка, 8
(Свідоцтво про реєстрацію серії ДК № 265 від 30.11.2000 р.)*