

Студентські наукові записки. Серія “Політичні науки”. Матеріали конференції: “Перспективи та загрози демократії у постпомаранчевий період в Україні”. – Острог: Видавництво Національного університету “Острозька академія”, 2010. – Вип. 4. – 150 с. – С. 26-32.

Карповець Володимир Васильович,
студент Національного університету “Острозька академія”, спеціальності “політологія”

СТРУКТУРИЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТУ В УКРАЇНІ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ (2006-2010 РР.)

У статті здійснена спроба аналізу процесу структуризації парламенту в Україні.

Ключові слова: парламент, структуризація, коаліція, опозиція.

Розвиток демократичної держави, становлення інститутів політичної системи та громадянського суспільства неможливий без ефективно діючого законодавчого органу. За Конституцією України – єдиним органом законодавчої влади в Україні є – Верховна Рада України [1]. Звісно значення парламенту не обмежується лише прийняттям законів, виробляючи і втілюючи державну політику вони відіграють у політичному управлінні вирішальну роль. Саме парламенти визначають перебіг публічної політики, з їх допомогою відбувається узгодження та вираження інтересів усього суспільства, вони є двигуном політичного процесу та запорукою стабільності держави. Таким чином ефективне функціонування законодавчого органу – це необхідна умова розвитку демократії в державі та гарантія доброти і благополуччя її громадян.

Ефективність парламенту – категорія, що визначається його здатністю вчасно і адекватно реагувати на питання, які потребують законодавчого регулювання. Така робота парламенту можлива лише за наявності стабільної більшості, існування якої є результатом його вдалого політичного структурування.

Мета даної роботи – визначити специфіку та основні тенденції структуризації парламенту в Україні.

Для досягнення мети були поставлені наступні завдання:

– виокремити основні фактори які визначають тип структурування парламенту;

– виявити чинники ефективності (неефективності) політичної структуризації парламенту.

Над проблематикою структуризації парламенту працювали такі науковці як Журавський В.С., Мак-Грегор Дж., особливості фракційної

структури та роль партій в парламенті досліджував Кречмер Г.. Проблему ефективності функціонування парламенту досліджували співробітники центру Разумкова. Особливості політичного структурування Верховної Ради України вивчали експерти Лабораторії законодавчих ініціатив.

Структуризація – це процес формування в законодавчому органі однорідних груп депутатів за певними критеріями для досягнення спільних цілей. Найпростішою та найрозповсюдженішою формою структурованого парламенту є наявність функціональної коаліції та опозиції, яка наділена повноваженнями контролю, має право критики, можливості для подання альтернативи та ін.. Звісно, суть структуризації не зводиться лишень до механічного утворення більшості та меншості. Важливе місце займає розподіл парламентських комітетів, роль партій у обранні виборних осіб парламенту, створенні консультативних та дорадчих органів. Однак, в даній статті основна увага буде приділена саме цим суб'єктам парламенту, оскільки вони прямим чином впливають на ефективність його функціонування.

Спостерігаючи за процесом становлення інституту парламентаризму в Україні можна зробити висновок, що спосіб політичного структурування Верховної Ради України постійно змінювався. Якщо в парламентах перших двох скликань можна було спостерігати елементи структуризації на ідеологічній основі, то згодом такий тип відійшов на другий план і основну роль в даному процесі став відігравати президент зі своїм оточенням, а також еволюція партійної системи та зміна виборчого законодавства [9].

Структуризація ВРУ п'ятого та шостого скликань проходила в цілком нових, відмінних від попередніх умовах. Це пов'язано з перерозподілом повноважень внаслідок Конституційної реформи. З 1 січня 2006 року набув чинності Закон "Про внесення змін до Конституції України", який передбачає суттєве посилення ролі парламенту у формуванні уряду, розширює його кадрові та контрольні повноваження. Іншим важливим аспектом є перехід до пропорційної виборчої системи, яка створює сприятливі умови для підвищення ролі партій у законодавчому процесі, стимулює до утворення парламентської більшості і урядів на коаліційній основі, сприяє підвищенню партійної дисципліни [6].

Вважається загальноприйнятим фактом, що утворення більшості є результатом виборів до парламенту [7, с. 99-110]. Однак, вітчизняна практика свідчить, що внаслідок лише двох виборчих циклів в Україні сформувалися і розпалися чотири коаліції: Коаліція демократичних сил – коаліція Блоку Юлії Тимошенко, Блоку "Наша Україна" та Соціалістичної партії України (2006); Антикризова коаліція – коаліція Партії

регіонів, Соціалістичної партії України та Комуністичної партії України (2006 – 2007); Коаліція демократичних сил – коаліція Блоку Юлії Тимошенко та Блоку “Наша Україна – Народна самооборона” (2007 – 2008); Коаліція національного розвитку, стабільності та порядку – утворена на основі Блоку Юлії Тимошенко, Блоку “Наша Україна – Народна самооборона” та Блоку Литвина (2008 – 2010). На сьогодні діє вже п’ята Коаліція стабільності та реформ – утворена Партією регіонів, Комуністичною партією, Блоком Литвина та окремими депутатами (2010 -). Така негативна тенденція має як політичні так і правові причини.

До політичних причин насамперед варто віднести відсутність стабільної структури Верховної Ради останніх двох скликань. Це пов’язано з особливостями партій, які нині представлені в парламенті. Вони будують свою виборчу стратегію не на виробленні комплексних програми загальнонаціонального розвитку, яка б могла стати предметом об’єднання фракцій у коаліцію задля спільної розбудови держави, а на рейтингах підтримки лідерів списків, включенні до списків партій і блоків відомих політичних, наукових та громадських діячів, представників бізнесу, керівників органів виконавчої влади. Важливе місце в програмах сучасних партій займає критика або підтримка політичного курсу Президента України.

Така ситуація значно ускладнює утворення більшості, оскільки розробка угоди про коаліційну більшість та узгодження політичних позицій – процес, що повинен мати за основу певні ідеологічні установки партій. Однак, вітчизняна практика показує, що більшість партій не мають чіткої ідеології і через своє прагнення залучитися максимальною підтримкою на виборах втрачають відчуття реальності. Як наслідок, з кожними виборами їх програми все більш тяжіють до центру. Таким чином на сьогодні ідеологія, яка більшою чи меншою мірою притаманна кожній партії, за якою більшість із них відрізняються між собою, через положення якої в країнах з розвиненими парламентськими традиціями відбуваються дебати, вже не є причиною ускладнень та джерелом суперечок при формуванні більшості у Верховній Раді України. Натомість джерелом протиріч та ускладнень при формуванні коаліції є залежність вітчизняних партій від різних фінансово-промислових груп, які фінансуючи передвиборчі кампанії партій натомість вимагають “правильної” політики держави у певних сферах.[8].

Правові причини мінливості парламентської структури зумовлені проблемами законодавства. Законодавством недостатньо врегульований статус коаліції та опозиції. Засади формування, організації та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді Укра-

їни описані в Конституції України у статті 83. Положення про порядок утворення фракцій та груп в парламенті, коаліції депутатських фракцій, їх права та повноваження містяться в Законі України “Про регламент Верховної Ради” розділ III. Про опозиційну діяльність у вітчизняному законодавстві є лише окремі згадки, наприклад в Законі України “Про політичні партії в Україні” стаття 12 та у вже згадуваному законі про регламент. Така ситуація незадовільна, оскільки існування опозиції є органічним явищем та невід’ємною характеристикою політичного устрою демократичної країни, тому необхідний окремий закон про опозицію. Політична меншість повинна мати легальні інструменти впливу на владу, тільки тоді вона зможе бути корисною для суспільства [1], [2], [3].

Слід визнати, що формування парламентської більшості носить ситуативний характер, маючи за основу лише арифметичну більшість місць зібрану в результаті певних організаційних заходів [5, с. 30]. За сучасних умов у Верховній Раді України представлено п’ять політичних партій. Дві найбільші фракції ПР і БЮТ мають приблизно однакову кількість місць, та найбільші показники впливу про що можна судити з індексу Беншофа (додаток). Але поодиноці вони не мають більшості і потребують підтримки інших фракцій.

Одним з варіантів більшості є коаліція однієї з найбільших фракцій (ПР або БЮТ) та інших менших фракцій. Утворена за такою схемою коаліція є нестабільною і мінливою, залежною від ставлення до неї президента та інших владних органів. Ефективність такої більшості є низькою з точки зору прийняття рішень. Малі фракції, маючи значно менший відсоток місць у парламенті і абсолютно не маючи впливу за індексом Беншофа, можуть диктувати свої умови фракції, яка є домінуючою, але не може прийняти рішення без згоди інших членів коаліції. Така ситуація призводить до численних ускладнень і зрештою, коли інтереси учасників коаліції та конкуруючих фінансово-політичних груп розходяться вона розпадається, що заважає парламенту працювати стабільно і продуктивно.

Найбільш вдалим і бажаним варіантом політичної структуризації Верховної Ради України є утворення коаліції між фракцією Партії Регіонів та фракцією БЮТ, які мають найвищий показник впливу в парламенті за індексом Беншофа. За мінімального числа учасників забезпечується вплив величиною приблизно 0,66 (додаток). Така більшість забезпечує максимальне представництво в парламенті і навіть досягнення рівня двох третин голосів. Але зважаючи на конкурентні відносини цих партій, ставлення до них населення України, взаємну неприязнь лідерів цих політичних сил – імовірність такого варіанту розвитку подій є досить низькою.

Іншим прийнятним варіантом більшості з досить високим показником впливу є коаліція створена на основі фракції ПР і НУНС. Але її утворення є менш імовірним ніж попередній варіант з двох причин. По-перше, представники обох сторін неодноразово заявляли про неможливість такого варіанту коаліції, оскільки він є абсолютно неприйнятним і некоректним через ідеологічні відмінності партій та різне бачення ключових напрямків державної політики. По-друге, створення такої коаліції вплине на підтримку партій населенням, і якщо для ПР це може означати лише незначне зменшення підтримки, то для НУНС, зважаючи на значне падіння авторитету партії, таке рішення може мати наслідком не обрання до парламенту наступного скликання.

На сьогодні в Україні функціонує новоутворена коаліція “Коаліція стабільності та реформ” – утворена Партією регіонів, Комуністичною партією, Блоком Литвина та окремими депутатами. Можливість саме такого варіанту політичної структуризації парламенту спричинена внесенням змін до Закону України “Про регламент Верховної Ради України” [4]. Суть змін полягає в тому, що віднині суб’єктами коаліції можуть бути не лише фракції, а й окремі кандидати. Такий розвиток подій негативно вплине на подальшу структуризацію українського парламенту. Право окремих депутатів входити до складу коаліції послаблює роль партій в парламенті, та розходиться з логікою застосування пропорційної виборчої системи, яка покликана посилити роль партій в парламенті. Згадувані зміни сприяють порушенню фракційної дисципліни та ускладнюють процес відповідальності партій за нереалізовані положення передвиборчої програми. Ефективність такої коаліції важко оцінювати однозначно. Вона спроможна функціонувати незважаючи на те, що дуже фрагментована. Її життєздатність тримається лише на міцному зв’язку з виконавчою владою та покровительстві Президента України, що в свою чергу ставить законодавчу владу у другорядне, залежне становище таким чином дискредитуючи ідею парламентської демократії.

Практика функціонування Верховної Ради України показує, що загальна ефективність здійснення парламентом своїх законотворчих та контрольних повноважень є невисокою. Це обумовлено низкою чинників, зокрема – мінливістю структури парламенту. Вітчизняний досвід свідчить, що структурування парламенту відбувається ситуативно, без врахування специфіки учасників коаліції, хоча ситуація може стабілізуватися лише шляхом створення більшості на основі фракцій, які мають найвищий рівень впливу у парламенті таким чином утворюючи максимально можливу більшість за мінімального числа учасників.

Список використаних джерел та літератури:

1. Конституція України. – С.: ФОП Соколик Б.В. 2009 – 52с.
2. Закон України “Про політичні партії в Україні” від 14.04.2009 [Електронний ресурс]. – Точка доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2365-14>. – Заголовок з екрану.
3. Закон України “Про Регламент Верховної Ради України” від 16 березня 2006 року [Електронний ресурс]. – Точка доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3547-15>. – Заголовок з екрану.
4. Закон України Про внесення зміни до Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” від 9 березня 2010 року [Електронний ресурс]. – Точка доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1952-17>. – Заголовок з екрану.
5. Журавський В.С. Становлення політичних партій в українському суспільстві та їх роль у політичному структуруванні парламенту [Текст]. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 108с.
6. Джеймс Мак-Грегор “Як виборчі системи формують парламенти країн Східної Європи” [Електронний ресурс]. – Точка доступу: <http://www.usipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=415>. – Заголовок з екрану.
7. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті [Текст]. – К.: Геопринг, 2004. (Друге видання). – 300с.
8. Олуйко В.М. Актуальні проблеми сучасного парламентаризму [Текст]. – журн. Стратегічні пріоритети №2(7), 2008 р. – с.145-148
9. Національна безпека і оборона [Текст]. – засн. Укр. центр економічних і політичних досліджень ім. О.Розумкова; гол. ред. Л.Шангіна. – К.: Укр. центр економічних і політичних досліджень ім. О.Розумкова. – 2003. – №2 (38).

Додаток

№		172	155	72	27	20
	Варіанти	ПР	БЮТ	НУНС	КПУ	БЛ
1	ПР+БЮТ+НУНС+КПУ+БЛ	+	+	+	+	+
2	ПР+БЮТ+НУНС+КПУ	+	+	+	+	-
3	ПР+БЮТ+НУНС	+	+	+		
4	ПР+БЮТ	+	+	-	-	-
5	ПР+БЮТ+КПУ	+	+	-	+	-
6	ПР+БЮТ+БЛ	+	+	-	-	+
7	ПР+БЮТ+КПУ+БЛ	+	+	-	+	+
8	ПР+БЮТ+НУНС+БЛ	+	+	+	-	+
9	ПР+НУНС+КПУ+БЛ	+	-	+	+	+
10	ПР+НУНС+КПУ	+	-	+	+	-
11	ПР+НУНС+БЛ	+	-	+	-	+
12	ПР+НУНС	+	-	+	-	-
13	БЮТ+НУНС+КПУ+БЛ	-	+	+	+	+
14	БЮТ+НУНС+КПУ	-	+	+	+	-
15	БЮТ+НУНС	-	+	+	-	-

16	БЮТ+НУНС+БЛ	-	+	+	-	+
		8	8	8	0	0
	Індекс	0.33	0.33	0.33	0	0

Матеріали взято на сайті http://gska2.rada.gov.ua/pls/site/p_fractions

	ПР	БЮТ	НУНС	КПУ	БЛ		Результат
1	ПР	БЮТ	НУНС	КПУ	БЛ	=	448
2	ПР	БЮТ	НУНС	КПУ		=	428
3	ПР	БЮТ	НУНС			=	399
4	ПР	БЮТ				=	327
5	ПР	БЮТ		КПУ		=	354
6	ПР	БЮТ			БЛ	=	347
7	ПР	БЮТ		КПУ	БЛ	=	374
8	ПР	БЮТ	НУНС		БЛ	=	419
9	ПР		НУНС	КПУ	БЛ	=	291
10	ПР		НУНС	КПУ		=	271
11	ПР		НУНС		БЛ	=	264
12	ПР		НУНС			=	244
13		БЮТ	НУНС	КПУ	БЛ	=	274
14		БЮТ	НУНС	КПУ		=	254
15		БЮТ	НУНС			=	227
16		БЮТ	НУНС		БЛ	=	247