

УДК 328-321.72

**ПОЛІТИЧНЕ СТРУКТУРУВАННЯ В ПАРЛАМЕНТАХ:
ПАРЛАМЕНТСЬКІ ФРАКЦІЇ, БІЛЬШІСТЬ, ОПОЗИЦІЯ.
ПРОЦЕСИ ПОЛІТИЧНОГО СТРУКТУРУВАННЯ В УКРАЇНСЬКОМУ ПАРЛАМЕНТІ**

Росенко М.І.

кандидат наук з державного управління
Полтавська державна аграрна академія

I. Вступ

Статус і повноваження парламентських угруповань у різних країнах залежать від багатьох обставин (традицій, стану політико-правового структурування, особливостей форми правління). На ці характеристики суттєво впливає визначена форма державного правління, зокрема, парламентська модель, за якої уряд формується парламентською більшістю, вона вимагає якісно вищого правового статусу парламенту, аніж президентська.

З часу відновлення незалежності України історія сучасного українського парламентаризму налічує шість скликань Верховної Ради України (далі – ВРУ). Для України з її стрімким темпом розвитку політичних інститутів та трансформацією органів системи державної влади це є досить новим явищем. Процеси, що відбулись за останні 19 років, дають змогу виявити основні тенденції й закономірності партійно-парламентського структурування. Разом з позитивними наслідками, події, що тривають в Україні, – управлінська криза, стосунки парламентських груп між собою та з представниками інших гілок влади, (здебільшого неконструктивні) – свідчать про те, що суспільство у цілому і політична еліта зокрема виявились не достатньо зрілими для впровадження змін. Непоодинокі випадки використання власних повноважень для вирішення приватних питань, ігнорування законів та наголосу на “політичному праві” мають край негативно наслідки для становлення державних інститутів і поступовості розвитку країни.

Для розуміння політичних процесів, що відбуваються в країні, надзвичайно важливим є дослідження інститутів парламентської коаліції, більшості та опозиції, історичного досвіду їх розвитку, осмислення, наукового обґрунтування тощо.

Дослідженням питань партійно-політичного структурування парламенту та його інститутів займалися в основному зарубіжні науковці: Р. Даль, Г. Кречмер, Г. Оберойтер, Дж. Пауел, У. Райкер, Е. Ціммерманн, Б. Шлоєр, партологи М. Дюверже, О. Кірххаймер та Дж. Сарторі та ін.

Інститути парламентської більшості та опозиції в українському Парламенті вивчають В. Гельман, М. Михальченко, В. Пантін, Ф. Рудич, С. Рябов. Зауваження В. Пантіна про те, що “становлення парламентсько-президентської республіки, як і багато інших політичних змін в Україні, є скоріше наслідком домовленостей елітних угруповань та кланів, аніж усвідомленим вибором більшості українського населення” [3, с. 122], є важливими. Відірваність політичних процесів від волі громадян стає все більш очевидною, а складність процесів партійно-парламентського структурування вимагає використання досвіду країн з усталеними традиціями демократичного врядування, виокремлення правових і суто політичних чинників формування й функціонування парламентських угруповань, перегляду деяких усталених поглядів.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити проблеми формування й функціонування парламентських фракцій (зокрема, визначити взаємозв'язки політичних партій та їхній вплив на діяльність парламентів), статус парламентської більшості й опозиції (з акцентом на порівнянні різнорідних парламентських коаліцій, їхнього функціонування залежно від форми правління) та особливості політичного структурування в українському Парламенті.

III. Результати

Структурування парламенту здебільшого залежить від форми правління і типу виборчої системи держави.

Форма правління значною мірою визначає роль і вплив парламентських фракцій при створенні уряду, а тип виборчої системи – роль партії в організації роботи законодавчого органу, безпосередній участі громадян у процесі управління державою.

За парламентської форми правління, правляча партія чи коаліція партій визначає склад уряду, призначає його голову і може розпустити весь уряд. У випадку, коли вони втрачають статус більшості, зміна уряду є неминучою.

У державах зі змішаною формою правління, залучення партій до керування дер-

жавою є більш опосередкованим. Партії більшості можуть впливати на склад уряду завдяки тому, що конституційні норми надають парламенту право відмовити у схваленні запропонованих президентом призначень на урядові посади.

За президентської форми правління, залучення партій до управління державою є ще більш опосередкованим у зв'язку з тим, що призначення на урядові посади здійснює президент.

Як за президентської, так і за змішаної форми правління іноді виникає так зване "розділене врядування", відповідно до якого, одна партія справляє вплив на президента, а інша партія або коаліція – на законодавчий орган.

Тип виборчої системи визначає роль і чисельний склад парламентських партій, що беруть участь у виборах.

За мажоритарної системи, партії відіграють важливу роль у висуненні кандидатів. За пропорційної системи – партії змагаються за партійними списками. Для підвищення політичного структурування суспільства та усунення малих партій з політичного життя встановлюється виборчий поріг. За змішаної системи – партії змагаються на національному рівні, а окремі політики – виборчих округах.

У парламентських республіках більшість політично відповідальна за діяльність уряду. У зв'язку з тим, що ситуації, коли одна з партій створює більшість у парламенті, рідкісні, перед паріями-переможцями постає проблема створення коаліції, що дає можливість сформувати коаліційний уряд. Процес створення більшості є складним, оскільки постає проблема співпраці між політичними діячами з різними поглядами та зі своїми обіцянками перед виборцями.

Законів про парламентські коаліції не існує. Так само не регламентується законодавством і порядок утворення коаліцій та правила їхньої поведінки, за винятком двох положень, які є типовими для всіх систем із парламентською формою правління: 1) уряд має піти у відставку, коли він втратив довіру парламенту; 2) уряд офіційно йде у відставку після загальних виборів.

Потрібно зазначити, якщо врядування здійснює коаліція партій, то вибір, що зробив народ під час голосування, не визначає ані того, хто буде головою уряду, ані кількісного представництва партій у ньому. Партійними лідерами не завжди перед виборами оприлюднюються рішення про те, з яким союзником вони будуть співпрацювати, не можуть вони поручитися і за результати переговорів щодо утворення коаліції. За умови створення уряду парламентською коаліцією досить складно визначити, хто має відповідати за дії коаліційного уряду, особливо при

здійсненні ним непопулярних заходів, які можуть бути вкрай необхідними. Базовою структурною частиною парламенту та організаційною формою діяльності політичних партій є парламентські фракції. Саме за допомогою фракцій політичні партії беруть участь у законодавчому процесі та управлінні державними справами.

Парламентська фракція (лат. *fractio* – розламування) – це об'єднання депутатів однойменного парламенту або однієї з палат двопалатного парламенту, наділене повноваженнями з реалізації парламентських функцій [1, с. 21]. Фракції у парламенті обстоюють ідеологію та інтереси певної партії і намагаються здійснити її програмні засади та передвиборчі обіцянки.

На формування та функціонування парламентських фракцій суттєво впливає партійна система (одно-, дво-, багатопартійна).

Двопартійна система забезпечує чітку кристалізацію парламентських фракцій, здебільшого "двополюсну" – більшість та опозицію.

Багатопартійна ж система приводить до проходження у парламент багатьох політичних сил і стимулює міжфракційне блокування. Парламентська більшість формується, як правило, на основі угод між декількома партіями.

Існує декілька видів парламентських коаліцій, зокрема: малі коаліції, великі ("широкі") коаліції, надмірні коаліції та уряди меншості [4].

Коаліції можуть бути закритими, якщо партії, фракції яких створили коаліцію, належать до лівої або правої частини ідеологічного спектра та не приймають до коаліції іншу партійну фракцію, що не поділяє їхньої ідеології.

Відкриті коаліції створюються, якщо партії не полярно ідеологічні або якщо основні політичні партії, незважаючи на різні ідеології, визнають необхідність співпраці щодо вирішення конкретного питання або проблеми. Однак коаліції створюються між партіями, близькими в політичному сенсі. Якщо коаліція включає третю партію, то вона за своїми політичними поглядами розташована між ними.

Як правило, коаліції утворюються на основі двох чи трьох політичних партій, споріднених за політичними принципами, національними традиціями, чи на основі політичних компромісів різнорідних партій ідеться про коаліцію споріднених політичних сил – малу коаліцію. Вона формується на основі домовленостей між одним із лідерів парламентських перегонів і однією-двома менш впливовими ("малими") партіями. Історичний досвід вказує на те, що позиція "малої" партії часто стає вирішальним фактором у прийнятті політичних рішень [2, с. 125], і ха-

Держава та регіони

рактерним для такої коаліції є те, що в разі виходу з неї “малої” політичної сили вона втрачає статус більшості. Такі коаліції відомі під назвою “мінімально переможні” [5, с. 143].

Великі (широкі) коаліції, до складу яких входять фракції політичних партій протилежного ідеологічного напрямку, функціонують гірше, ніж ті, чисельність яких перевищує мінімум, необхідний для створення більшості, але до складу яких не входять партії із суттєвими ідеологічними розбіжностями.

Коаліції партій з глибокими ідеологічними розбіжностями несуть у собі потенціал, руйнівний для парламентської коаліції та, відповідно, для уряду. Навпаки, коаліції, утворені за схожістю політичних поглядів, мають тенденцію до більшої стабільності, а їхні коаліційні уряди є ефективним. При цьому важливо, чи спроможна партія реалізувати свою програму (або її частину) шляхом ведення переговорів з іншими членами коаліції, створення спільної програми.

Проблематичною є коаліція, що створюється нерівними (у кількісному вимірі) партнерами, коли партія, яка має значну, але не достатню для створення більшості місць у парламенті, шукає одну чи більше менших партій. Партія, що домінує, зацікавлена в керівних посадах, а менший партнер має докладати зусиль для того, щоб примирити два альтернативні завдання: лояльне співробітництво з партнером, який домінує, та дотримання свого напрямку діяльності, що відрізняється від напрямку діяльності головного партнера. При не зацікавленості у розпаді коаліції жодного з партнерів виникають ситуації, за яких менші партії не мають іншого шляху для збереження власного виборчого іміджу.

За умов партійної розмитості виникають ситуації, коли жодна партія не може претендувати на роль об'єднального центру парламентської більшості, тому стає неможливим процес формування урядової коаліції, яка б спиралася на депутатів правлячих партій. У такому випадку консенсус щодо утворення уряду меншості досягається тим, що до складу коаліції входять нечисельні фракції.

Парламентська політика є складним процесом. Компроміси, побудова коаліцій, постійні переговори та фракційна дисципліна є основними чинниками, що зумовлюють життєздатність уряду, ефективність державної політики й загальну стабільність демократичного устрою з багатопартійними системами.

Деякі правила парламентської політики визначаються конституціями і положеннями, що закріплюються в інших законодавчих актах.

Партії відіграють важливу роль у житті суспільства, особливо, ті з них, які беруть участь в управлінні державою.

Парламентська опозиція є показником зрілості демократичного суспільства. У демократичних політичних системах вони здійснюють три ключові функції: критика і контроль, вироблення альтернативної урядової політики, підготовка керівних кадрів. Включення парламентської меншості в процес формування політики дає змогу утримувати його у визначених рамках [11, с. 147]. Напрямок діяльності та інструменти опозиція визначає сама, як і те, якою має бути основа для стратегії – кооперація чи конфронтація.

Становлення й повноцінне функціонування інститутів парламентської більшості й опозиції залежить від ряду факторів: характеру політичного структурування в самому суспільстві, особливостей розвитку політичної системи, форми державного правління, партійної та виборчої системи, політичних та парламентських традицій у кожній окремій країні.

У результаті аналізу процесів становлення й розвитку партійно-політичного структурування у ВРУ нами умовно виділено три етапи, а саме:

- мажоритарний (пострадянський), пов'язаний з діяльністю ВР УРСР та ВРУ першого і другого скликань (1990–1998 рр.);
- мажоритарно-пропорційний (традиційний), пов'язаний із діяльністю ВРУ України третього і четвертого скликань (1998–2005/2006 рр.);
- пропорційний (реформістський), пов'язаний із внесенням змін до Конституції, переходом до парламентсько-президентської форми державного правління і якісно новими політико-правовими умовами функціонування інститутів парламентської більшості та опозиції [3, с. 122].

Першим кроком на шляху демократизації виборчої системи стало включення до виборчих бюлетенів будь-якої кількості депутатів [6; 7]. Це дало змогу провести перші у радянській історії дійсно змагальні вибори на відміну від радянських – один депутат на одне місце.

ВРУ першого скликання обиралася за мажоритарною системою виборів. За існуючої однопартійної системи було обрано 120 безпартійних народних депутатів. Більшість голосів виборців отримали представники лівих сил. Вони утворили парламентську більшість, що була зареєстрована під назвою “За соціальну справедливість” (згодом перейменована у “Групу 239”). Парламентська меншість була зареєстрована під назвою “Народна Рада”. Незважаючи на бурхливі дебати, ВРУ першого скликання

змогла прийняти важливі закони для розбудови і становлення новоствореної незалежної держави й демократичного суспільства.

ВРУ другого скликання обиралася (27.03.1994 р.) за мажоритарною системою, але в умовах багатопартійності. Показовим є те, що здебільшого кандидати-партійці висувалися не партіями, а трудовими колективами. За результатами виборів позапартійні депутати склали більшість депутатського корпусу, що робило проблематичним політичне структурування і в цій парламентській каденції.

Другий етап політичного структурування в українському Парламенті розпочався у 1998 р. з принципово нової системи виборів до ВРУ. Вони проводилися за мажоритарно-пропорційною системою виборів: 50% народних депутатів обирались за пропорційною системою, а 50% – за мажоритарною системою. У багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі (225 мандатів) за перемогу змагались політичні партії та виборчі блоки партій, яким належало подолати 4-відсотковий виборчий бар'єр. За мажоритарною системою відносної більшості обирались 225 депутатів в одномандатних виборчих округах [8].

У парламентських виборах 1998 р. взяло участь 30 партій і блоків. За результатами виборів виборчий бар'єр у 4% подолали 8 партій та 122 партійця обрано в одномандатних округах (серед них 38 представників КПУ і 14 – НРУ). У багатомандатному окрузі найбільше голосів здобула КПУ – 24,65%, або 84 мандати [2, с. 151].

Позитивними наслідками впровадження змішаної виборчої системи було зменшення кількості партій – переможців виборчих перегонів, зростання серед них надпартійних блоків, збільшення партійного фактора у виборах на мажоритарних округах.

У виборах до ВРУ четвертого скликання (2002 р.) змагались 33 політичні партії та блоки, з котрих 6 подолали виборчий поріг, у мажоритарних округах було обрано 143 представники партій (серед яких 84 – із блоку “За єдину Україну”, 42 – із виборчого блоку “Наша Україна”). У багатомандатному окрузі переможцем став виборчий блок “Наша Україна” – 23,57% голосів, або 70 мандатів [9].

Умовно початком третього періоду процесу структурування українського Парламенту стали наступні вибори до ВРУ. Парламент п'ятого (26.03.2006 р.) [9] та шостого (30.09.2007 р.) [12, с. 123] скликань обирався за пропорційною системою.

У черговий раз процеси політичного структурування в українському парламенті внесли новий елемент у досвід розвитку цього інституту – появу опозиції не до біль-

шості чи коаліції фракцій, а частини фракції, що входить у коаліцію, до уряду.

IV. Висновки

Процеси політичного структурування є невід'ємним і чи не найважливішим фактором функціонування сучасного парламентаризму. Це повною мірою стосується як окремих парламентських фракцій, їх внутрішньої структури, так і міжфракційних угруповань (більшості та опозиції). Статус цих об'єднань значною мірою залежить від форми державного правління, законодавчого визначення тощо. Адже, за будь-якої моделі влади, вони структурують парламент, надають йому додаткові важелі для здійснення власних функцій тощо.

У нерозривному зв'язку з інститутом парламентської більшості знаходиться й інститут парламентської опозиції. Від його статусу та спроможності впливати на прийняття рішень значною мірою залежить не тільки контрольна функція парламенту, а й розвинутість демократичних інститутів і процедур у цілому, успішність переходу колишніх авторитарних країн до демократії.

Процеси політичного структурування в українському Парламенті відбуваються досить складно і суперечливо та вказують на те, що як ВРУ, так і українське суспільство ще не подолали наслідків дії інституційних і ціннісних факторів, властивих переходу від авторитаризму до демократії. Разом з тим у більшості випадків події, що відбуваються, характерні для процесу становлення й пошуку оптимальних шляхів розвитку демократичної держави на певному перехідному етапі її суспільного розвитку.

Однак стосунки парламентських угруповань між собою та з представниками інших гілок влади виправдовують побоювання, що наслідком відвертого ігнорування законів та наголосу на “політичному праві” є не розвиток парламентаризму, а його дискредитація.

Література

1. Древаль Ю. Організація і діяльність парламентів: теоретико-методологічні засади / Ю. Древаль. – Х. : Магістр, 2009. – 185 с.
2. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті / Г. Кречмер. – К. : Заповіт, 1999. – 300 с.
3. Пауел Дж.Б. Сучасні демократичні країни. Участь у політичному житті, стабільність і насильство / Дж.Б. Пауел ; [пер. з англ. О.В. Христенко, В.К. Горбатська]. – Х. : Каравела, 2004. – 288 с.
4. Закон УРСР “Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР” від 27.10.1989 р. № 8303-XI // Відомості Верховної Ради України. – 1989. – Додаток до № 45. – С. 624.
5. Закон УРСР “Про вибори народних депутатів Української РСР” від 27.10.1989 р.

Держава та регіони

- № 8304-XI // Відомості Верховної Ради України. – 1989. – Додаток до № 45.
6. Закон України “Про вибори народних депутатів України” від 24.09.1997 р. № 541/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 43. – С. 280.
 7. Закон України “Про вибори народних депутатів України” від 25.03.2004 р. № 1665-VI // Офіційний вісник України. – 2004.
 8. Указ Президента України “Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України у зв’язку з неповноважністю Верховної Ради України та достроковим припиненням її повноважень” від 05.06.2007 р. № 497/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
 9. Повідомлення Верховної Ради України “Про припинення діяльності коаліції депутатських фракцій” від 11.07.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
 10. Закон України “Про статус народного депутата” від 17.11.1992 р. № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – С. 17.
 11. Петренко О. Парламентська опозиція: європейський досвід і Україна / О. Петренко // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Л.: ЛПІ НАДУ, 2007. – № 12. – С. 146–152.
 12. Шлоєр Б. Про більшість і меншість у парламенті ФРН / Б. Шлоєр // Парламентаризм в Україні: теорія та практика. – К., 2001. – С. 122–126.

Росенко М.І. Політичне структурування в парламентах: парламентські фракції, більшість, опозиція. Процеси політичного структурування в українському Парламенті

Анотація. У статті досліджено внутрішньопарламентську організаційну діяльність, формування, статус і повноваження парламентських утворень, проаналізовано процеси політичного структурування в українському Парламенті.

Ключові слова: партія, політична система, парламентська більшість, фракція, вибори, парламентська опозиція.

Росенко М.И. Политическое структурирование в парламентах: парламентские фракции, большинство, оппозиция. Процессы политического структурирования в украинском Парламенте

Аннотация. В статье исследованы внутрипарламентская организационная деятельность, формирование, статус и полномочия парламентских образований, проанализированы процессы политического структурирования в украинском Парламенте.

Ключевые слова: партия, политическая система, парламентское большинство, фракция, выборы, парламентская оппозиция.

Rosenko M. Political structuring in parliaments: parliamentary fractions, majority, opposition. Processes of political structuring in Ukrainian Parliament

Annotation. In the article internal parliamentary organizational activity, forming, status and authorities of parliamentary formations are investigated, the processes of political structuring in Ukrainian Parliament are analysed.

Key words: party, political system, parliamentary majority, fraction, elections, parliamentary opposition.