

АРТЕМЕНКО Ігор Віталійович,
аспірант каф. держ. управління та
місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

ПАРЛАМЕНТСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Розглядається парламентська діяльність політичних партій, досліджується взаємозв'язок між політичними партіями та парламентом як органом законодавчої влади країни, а також їх взаємодія.

Ключові слова: політична партія, парламент, фракція, коаліція, опозиція, державна влада, державне управління

Артёменко И. В. Парламентская деятельность политических партий в Украине: государственно-управленческий аспект

Рассматривается парламентская деятельность политических партий, исследуется взаимосвязь между политическими партиями и парламентом как органом законодательной власти, раскрыт вопрос их взаимодействия.

Ключевые слова: политическая партия, парламент, фракция, коалиция, оппозиция, государственная власть, государственное управление

Artemenko I. V. Parliamentary activities of political parties in Ukraine: public administration aspect

Considered parliamentary activities of political parties, investigated the interrelation between political parties and the parliament as a legislative authority, the question of their interaction is disclosed.

Key words: political parties, parliament, faction, coalition, opposition, state authority, public administration

Постановка проблеми. Останнім часом зростає роль та вплив політичних партій на прийняття державно-управлінських рішень. Найбільш яскраво виражена роль політичних партій у виробленні державної політики саме в парламенті як головному органі законодавчої влади.

У сучасних умовах роль політичної партії в організації державної влади є вкрай важливою темою для країн посткомуністичного табору, у тому числі й для України. Політичні партії є основою для якісного функціонування системи державного управління. Вони відіграють основну роль у підготовці кадрів державної політики, будучи специфічним соціальним ліфтом. Тому звернення до проблеми ролі політичних партій в організації державної влади є актуальною темою для тих країн, які вибудовують демократію [5].

Унаслідок відносно незначного періоду становлення вітчизняної політичної та державно-управлінської наук і несформованості державно-владних відносин, які б базувались на механізмах партійної діяльності, з'ясування ролі політичних партій у здійсненні державної влади, попри її неухильне зростання, поки що не набуло пріоритетності. У той же час реалії світової політичної модернізації переконують, що саме політичні партії стали найважливішою складовою політичного потенціалу державної влади, специфіка якої визначається особливостями розробленого партіями політичного курсу [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі питання взаємозв'язку політичних партій і парламенту, а також діяльність парламентських політичних партій щодо вироблення державної політики стали предметом дослідження В. Кафарського, О. Радченко, В. Журавського, Н. Гаєвої, Л. Гонюкової та інших науковців. Проте розкриття питань участі та ролі політичних партій у формуванні та реалізації державної політики за сучасних умов не можна вважати вичерпними.

Метою статті є дослідження парламентської діяльності політичних партій, взаємодії парламенту і парламентських політичних партій як чинника формування та здійснення державної політики в Україні, визначення взаємозв'язків між політичними партіями і парламентом.

Виклад основного матеріалу. Партії як носії загальнонаціональної ідеї реалізують свій політичний потенціал у здійсненні державної влади безпосередньо в парламенті, організаційно функціонуючи у вигляді фракцій парламенту, здійснюючи

при цьому вплив на діяльність окремого депутата, виконавчу владу в цілому і Кабінет Міністрів як вищий орган виконавчої влади, інші сфери державного життя [3].

Вважається, що партії еднають народ з державою за допомогою виборів. Право участі політичних партій у виборах є суттєвим елементом у визначенні поняття політичної партії і навіть умовою її існування. Більше того, участь політичних партій у виборах є засобом досягнення головної мети політичних партій – формування і вираження політичної волі громадян через формування та діяльність органів державної влади [8].

Специфіка функціонування державної влади полягає в тому, що парламент формується на основі схвалення виборцями конкретної політичної стратегії однієї чи кількох партій і надалі розробляє на основі цієї стратегії відповідну нормативну базу та визначає шляхи її втілення, здійснює безпосередній політичний контроль за реалізацією наміченого курсу. Внаслідок цього політичні партії стають визначальними суб'єктами системи державної влади, від яких залежить функціонування найвищих державних інституцій.

Ті політичні партії, які змогли переконати суспільство у відповідності своїх ідей і намірів його інтересам і завдяки цьому перемогли в боротьбі за державну владу, стають її суб'єктами, а тривалість збереження суб'єктності залежить від здатності партії вийти за межі корпоративних партійних інтересів, підпорядкувати свою діяльність загальним потребам. Основою для розробки політичного курсу і його реалізації є потреби та інтереси громадян, соціальних груп. Отже, реалізація влади може бути ефективною лише в тому випадку, коли з'являється відповідний суспільний запит: приватні інтереси і цілі трансформуються в соціально значущі, які згодом набувають характеру публічних інтересів і публічної мети діяльності [10].

В. І. Кафарський з посиланням на інших дослідників вказує, що саме за допомогою «ефективного здійснення повноважень парламенту ... політичні партії виконують свою основну функцію – формування і вираження волі громадян [6]. Завдяки парламентській діяльності «відбувається легітимація політичної партії як державно-владного начала, структурної частини законодавчого і представницького органу держави, тим самим партія набуває можливості реально впливати на здійснення державної влади» [6]. Тому теза «без політичних партій немає парламентаризму», з одного боку, стосується процедури формування парламенту шляхом виборів на багатопартійній основі, а з іншого – свідчить про демократичний

характер парламенту, який спроможний презентувати інтереси основних соціальних груп через депутатські об'єднання політичних партій. «Взаємозв'язок політичних партій і парламенту дістає вияв в існуванні парламентських фракцій (парламентських клубів, депутатських груп тощо), утворюваних, як правило, за принципом партійної належності об'єднань депутатів у межах парламенту (його палати), які наділені певними повноваженнями у здійсненні функцій законодавчого органу» [14, с. 246].

Парламентська влада як специфічна структура і система влади є складовою партійної системи, в умовах якої партії ведуть між собою боротьбу за владу в парламенті [13]. Отже, діяльність політичних партій переважно спрямована на отримання мандатів від виборців, тобто легітимного права на участь у волевиявленні народу, представництві їх волі та інтересів. «Ось чому потрібне перетворення партій на носіїв політичного волевиявлення через формування громадської думки в суспільстві, стимулювання волевиявлення населення, вплив на політичну діяльність парламенту і діяльність органів виконавчої влади» [4, с. 60].

Взаємодію політичних партій і парламенту необхідно розглядати, зокрема, через поняття «фракція», «коаліція», «опозиція». Організована група депутатів парламенту, які належать до однієї або кількох споріднених політичних партій, мають спільні позиції, прагнуть проводити у Верховній Раді України певну лінію у політиці, дотримуються фракційної дисципліни, є фракцією [9]. Г. Кречмер дає ряд визначень понять «фракція»:

1. Партійно-політично зорієнтовані представництва у парламенті, які намагаються впливати на волевиявлення держави і фактично є державними органами, що беруть участь у формуванні волі держави.

2. Утворені на конкретний законотворчий період об'єднання депутатів-однодумців для досягнення певних політичних цілей шляхом організованої підготовки та відстоювання їх у парламенті.

3. Групи депутатів із спільними політичними поглядами, які уможливають розподіл, концентрацію і підвищення ефективності роботи на основі взаємної довіри і виконують подвійне завдання: створюють для народу відчуття демократичного легітимного зв'язку і сприяють працездатності парламенту та виконанню ним своїх завдань.

4. Парламентські підрозділи певних груп депутатів, пов'язані між собою спільними політичними поглядами та, як правило, партійною належністю, причому їх права впливають з прав депутатів [7].

Відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. №1861-VI (ст. 57 – 61) [11] депутатські фракції формуються на першій сесії Верховної Ради нового скликання до розгляду питань про обрання Голови Верховної Ради України та створення органів Верховної Ради. Якщо цього не відбулося, головуючий на пленарному засіданні оголошує перерву для їх формування. Перед наступним пленарним засіданням Апарат Верховної Ради надає народним депутатам інформаційні матеріали, які були подані до нього за день до початку зазначеного пленарного засідання, про сформовані відповідно до вимог Регламенту депутатські фракції.

Депутатські фракції формуються на партійній основі народними депутатами, обраними за списком політичних партій (виборчих блоків політичних партій), які за результатами виборів отримали депутатські мандати. Політична партія (виборчий блок політичних партій) має право формувати у Верховній Раді лише одну депутатську фракцію. Принципи функціонування депутатської фракції повинні бути демократичними і не суперечити вимогам Конституції України, Закону України «Про статус народного депутата України», Регламенту Верховної Ради України.

Мінімальна кількість народних депутатів для формування депутатської фракції має становити не менше, ніж 15 народних депутатів. Народний депутат може входити до складу лише однієї депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій). Голова Верховної Ради України, Перший заступник та заступник Голови Верховної Ради України не входять до складу депутатської фракції. Народний депутат, якого виключено чи який вийшов зі складу депутатської фракції, є позафракційним. Позафракційні народні депутати можуть об'єднуватися у депутатську групу народних депутатів. Народний депутат може входити до складу лише однієї депутатської групи. Голова Верховної Ради України, Перший заступник та заступник Голови Верховної Ради України до складу депутатської групи також не входять. Зареєстрована депутатська група має права депутатської фракції.

Депутатська фракція (депутатська група), склад якої стає меншим від необхідної мінімальної кількості народних депутатів, через 15 днів після дня настання такого факту оголошується Головою Верховної Ради України розпущеною. Народні

депутати можуть добровільно об'єднуватися у міжфракційні депутатські об'єднання без реєстрації, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційного забезпечення їх діяльності Апаратом Верховної Ради України. Міжфракційне депутатське об'єднання не має прав депутатської фракції (депутатської групи).

В діяльності парламентських фракцій знаходиться відображення взаємозв'язок політичних партій і парламенту. Створені за принципом партійної належності депутатів парламентські фракції, по суті, мають подвійну природу. З одного боку, вони є структурами політичних партій, адже окремі питання їх діяльності врегульовані відповідними статутними документами. До таких віднесені передусім питання так званої фракційної дисципліни у парламенті, внутрішньої організації фракцій і порядок створення їх керівних органів. З іншого боку, фракції є органами самого парламенту, їх функціонування об'єктивно є складовою парламентської діяльності [14].

З приводу співвідношення політичної партії і фракції парламенту, слушною є позиція Н.П. Гаєвої. На перший погляд, видається цілком природно, що фракція, створена з представників однієї партії, втілює в парламенті попередньо визначену нею політику. Це дає можливість політичній партії брати участь у формуванні органів парламенту, в усіх парламентських процедурах, діючи не розрізненою (через окремих депутатів), а згуртованою партійною дисципліною групою. Однак фракція не є партією в парламенті. Якщо для партії політика – передусім боротьба за владу, то на рівні фракцій, як частини системи державної влади, політика, навпаки, повинна бути орієнтована на загальні інтереси і загальну волю [8].

Важко не погодитися з тезою про те, що політичні партії зобов'язані сприяти діяльності своїх представників у парламенті. Хоча в законодавстві немає механізму реалізації цієї вимоги, однак принцип такої діяльності чітко визначений. Тому В.І. Кафарським запропоновано визначити правові засади відносин між політичною партією та її парламентським представництвом. У демократичних державах ці взаємини регулюються морально-етичними нормами та статутами партій. Морально-правова свідомість українського політикуму не дозволяє повністю перейняти цей досвід. Відповідно, основи цих взаємин, а також організаційні питання мають бути деталізовані на законодавчому рівні та в статутах політичних партій [6].

Відповідно до Закону «Про внесення змін до Конституції України», який визнаний неконституційним, у Верховній Раді України за результатами виборів і на

основі узгодження політичних позицій формувалася коаліція депутатських фракцій, до складу якої входила більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради.

Коаліція депутатських фракцій формувалася протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій. Коаліція вносила пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. Депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входила більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, мала права коаліції депутатських фракцій.

В зв'язку з тим, що чинною Конституцією України не передбачене формування коаліції в парламенті, ми не будемо детально зупинятися на питанні діяльності коаліції депутатських фракцій. Обмежимося лише зазначенням того, що, як доводить зарубіжний досвід, правлячі коаліції є поширеним явищем у парламентських системах. Умовно всі існуючі коаліційні теорії окремі дослідники поділяють на дві великі групи:

1. Прагматичні. При формуванні коаліції до уваги беруться кількісні показники, тобто кількість місць у парламенті, що належать потенційним учасникам коаліції. Основною для цієї групи є модель мінімально-переможної коаліції. Вона передбачає формування уряду на основі мінімальної кількості учасників за умови, що об'єднані зусилля здатні забезпечити хоч і мінімальну, але більшість у парламенті (так звана коаліція з мінімальною перевагою). Ця модель розглядає контроль за урядом як нагороду для тих, хто отримав право його формувати.

2. Ідеологічні. Розглядається ступінь ідеологічної сумісності можливих партнерів по коаліції, що відповідає моделі мінімального радіусу дій. У цій моделі вступ партії до коаліції розглядається нею як засіб, що дає партії можливість досягнути раніше проголошених політичних цілей. Відповідно, коаліційна угода не буде суперечити прийнятим програмним цілям.

Принцип коаліційності діє за умов, коли жодна партія самостійно не може отримати підтримку більшості у парламенті для створення уряду. Він полягає у тому, що політичні партії знаходять спільні інтереси, що превалюють над вузькими груповими інтересами, й реалізують їх у процесі співпраці. На об'єднання впливають

як зовнішні, так і внутрішні фактори. До внутрішніх М. Дюверже відносить певний тип виборчої системи. До внутрішніх факторів можна віднести форму правління. Вважається, що в парламентських системах партійні коаліції створюють після виборів і вони мають обов'язковий характер (Німеччина). У президентських системах коаліції створюють до виборів, а після них вони втрачають свою обов'язковість (Чилі, США) [2].

Окремої уваги заслуговує питання діяльності опозиції. Опозиція стала реальною силою нашого суспільства, вона вже склалася і працює. На державну владу, її політику та управління найбільший вплив справляє саме парламентська опозиція. Термін «опозиція» означає протидію, опір певній політиці, політичній лінії, дії. Сьогодні опозиція, виконуючи свої завдання критики та контролю влади, забезпечує її баланс і є невід'ємною складовою демократичної, правової держави. Присутність більшості і опозиції у парламенті роблять демократію більш гнучкою, пропонуючи максимально можливу кількість альтернативних стратегій політичних рішень [3]. В. І. Кафарський наголошує, що опозиція є одним із дієвих учасників парламентської діяльності, оскільки від неї залежить не лише реалізація значної кількості процедурних питань, а й можливість стимулювати діяльність Кабінету Міністрів та інших державних органів [6].

Розрізняють кілька підходів до визначення суті опозиції. Найсуттєвіші з них – функціональний і структурно-організаційний підхід. Функціональний підхід акцентує увагу на функціях опозиції, зокрема, протидії існуючій владі, критиці, протесту. Структурно-організаційний підхід базується на визнанні опозиції інституціональною складовою політичної системи [2].

Під опозицією як політичною інституцією розуміють політичні партії, суспільні рухи та угруповання, які діють організовано, легально чи нелегально, відкрито чи ні і які прагнуть відвернути від влади правлячі партії чи політичні еліти й передати їхні функції іншим політичним силам [12]. В. І. Кафарський зазначає, що опозиція в більшості випадків позиціонує себе не як альтернатива, а як противага владі, яка при цьому часто переходить до протистояння та заперечення будь-яких дій цієї влади [6].

Висновки. З вищевикладеного можна зробити декілька узагальнюючих висновків:

1. Парламентські партії, визначаючи політичну стратегію розвитку держави, створюючи відповідну законодавчу базу, забезпечують реалізацію нормотворчого

компонента та відіграють важливу роль в розбудові системи державного управління в Україні. Впливаючи на формування і функціонування виконавчої влади, здійснюючи контроль за її діяльністю за допомогою відповідних парламентських механізмів, партії стають інструментом реалізації влади, забезпечують функціонування виконавчого компонента.

2. Організована група депутатів парламенту, які належать до однієї або кількох споріднених політичних партій, мають спільні позиції, прагнуть проводити у Верховній Раді України певну лінію у політиці, дотримуються фракційної дисципліни, є фракцією.

В діяльності парламентських фракцій знаходить відображення взаємозв'язок політичних партій і парламенту. Фракція не є партією в парламенті. Водночас, з одного боку, вона є структурою політичної партії, адже окремі питання їх діяльності врегульовані відповідними статутними документами. З іншого боку, фракція є органом самого парламенту, і її функціонування об'єктивно є складовою парламентської діяльності.

3. Правлячі коаліції є поширеним явищем у парламентських системах. Умовно всі існуючі коаліційні теорії окремі дослідники поділяють на дві великі групи: прагматичні і ідеологічні. Діяльність правлячої партії чи коаліції в парламенті базується на власних ідеологічних принципах та програмних цілях, з якими вони пройшли до парламенту й намагаються реалізувати їх через інститути державної влади та механізми державного управління.

4. Під опозицією розуміють політичні партії, суспільні рухи та угруповання, які діють організовано, легально чи нелегально, відкрито чи ні та які прагнуть відвернути від влади правлячі партії чи політичні еліти й передати їхні функції іншим політичним силам. Сьогодні опозиція, виконуючи свої завдання критики та контролю влади, забезпечує її баланс і є невід'ємною складовою демократичної, правової держави.

Підсумовуючи, зазначимо, що взаємодія політичних партій, як інститутів державної влади, з органами законодавчої і виконавчої влади ґрунтується на тому, що представники політичних партій (народні депутати України, прем'єр-міністр та міністри-політики) забезпечують втілення в життя певної політичної програми шляхом розробки відповідної нормативно-правової бази та її виконання. Парламентарі беруть участь у процесі формування персонального складу Уряду,

здійснюють контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України та впливають на процеси державного управління в цілому. Функціонування законодавчої та виконавчої гілок влади тісно пов'язане між собою. Одним із чинників, що пов'язують ці гілки влади, є політичні партії.

Незважаючи на велике значення для політичних партій парламентської діяльності, головна їх мета полягає в оволодінні урядовою владою через інститут впливу політичних партій на утворення і діяльність уряду [15]. Це питання повинне бути предметом окремого розгляду та є перспективним для подальшого дослідження проблеми взаємодії органів державної влади та політичних партій.

Список використаних джерел

1. **Афонін Е. А.** Попереднє слово // Політичні партії як суб'єкт формування політико-управлінської еліти в умовах політичної модернізації : навч. посіб. / Е. А. Афонін ; ред. кол. : Е. А. Афонін (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України, Українське товариство сприяння соціальним інноваціям. – К. : Парлам. вид-во, 2008. – 416 с.
2. **Гонюкова Л.** Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз : монографія / Л. Гонюкова. – К. : НАДУ, 2009. – 392 с.
3. **Журавський В. С.** Становлення політичних партій в українському суспільстві та їх роль у структуруванні парламенту / В. С. Журавський. – К. : Парламент. вид-во, 2002. – 105 с.
4. **Журавський В. С.** Проблеми становлення та розвитку партій парламентського типу / В.С. Журавський // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – Вип. 17. – С. 59 – 63.
5. **Ісаєв К. А.** Політичні партії в системі державної влади / К. А. Ісаєв. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVu/2009-2/doc/4/04.pdf.
6. **Кафарський В. І.** Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності : монографія / В. І. Кафарський. – К. : Логос, 2008. – 560 с.
7. **Кречмер Г.** Фракції, партії в парламенті / Г. Кречмер. – К. : Заповіт, 1999. – 301 с.

8. **Органи** державної влади України / за ред. В. Ф. Погорілка : монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 570 с.
9. **Основи** демократії : навч. посіб. / за заг. ред. А. Колодій. – К. : Ай-бі, 2002. – 684 с.
10. **Політичні** партії як суб'єкт формування політико-управлінської еліти в умовах політичної модернізації : навч. посіб. / Національна академія державного управління при Президентові України, Українське товариство сприяння соціальним інноваціям ; ред. кол. : Е. А. Афонін (голова) [та ін.]. – К. : Парламент. вид-во, 2008. – 416 с.
11. **Про Регламент** Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. №1861-VI. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17.
12. **Степико В. П.** Політична еліта, політична опозиція і суспільний конфлікт / В.П. Степико // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика : матеріали наук.-практ. конф. – К., 1996. – С. 79.
13. **Технологии** политической власти: зарубежный опыт / В. М. Иванов, В. Я. Матвиенко, В. И. Патрушев, И. В. Молодых. – К. : Высш. шк., 1994. – 264 с.
14. **Шаповал В. М.** Сучасний конституціоналізм : монографія / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
15. **Юдин Ю. А.** Политические партии и право в современном государстве / Ю. А. Юдин. – М. : Инфра-М, 1998. – 288 с.