

УДК 342.53

Антонова О. С.*Здобувач кафедри політології Донецького національного університету*

ВПЛИВ ЗОВНІШНІХ ПОЛІТИЧНИХ УМОВ НА ПРОЦЕСИ УТВОРЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ФРАКЦІЙ

Досліджується питання значення парламентських фракцій в умовах системної й довготривалої політичної кризи. Визначаються властиві їм політико-правові ознаки як виразників інтересів громадян. Підкреслюється місце парламентських фракцій в системі владно-політичних відносин. Подається комплексний політичний аналіз ролей парламентських фракцій як невід'ємної частини системи державної влади. Акцентується увага на контрольній функції парламентської фракції як необхідної умови й критерію її ефективної діяльності.

Ключові слова: *парламент, парламентська фракція, законодавча влада, політична відповідальність, народний депутат.*

Демократичний розвиток держави сьогодення неможливо уявити без політичних партій, бо вони беруть на себе відповідальність у сфері реалізації інтересів громадян. Разом з тим, політична партія для того, щоб на законодавчому рівні виконувати цей захист має в парламенті утворити свій осередок — фракцію. Бо, саме фракції мають юридичний та фахово-політичний статус займатися законотворчою діяльністю у парламенті. Класично, у політичній науці фракцію розуміють як інструмент посередництва між окремим депутатом та фракцією, фракцією і політичною партією, фракцією та інститутом влади, що разом утворює стабільну та ефективну систему стримувань й противаг. Метою такого процесу є забезпечення ефективного перерозподілу політичних інтересів й знаходження балансу між ними [1, с. 3]. Але, як вважає класик політичної думки Дж. Локк, ефективна влада це така, де закони не наносять шкоди суспільству, а допомагають йому знайти абсолютну свободу, що виражена слідуванням природнім законам захисту власних інтересів [2, с. 6–7]. У свою чергу інший класик політичної науки Ш. Л. Монтеск'є наголошував на тому, що краща виконавча влада — це обмежена у діяль-

ності, функціонуюча в межах народного інтересу та безпосередньо йому підконтрольна [3, с. 181]. Отже, з наведеного виходить, що класична теорія розподілу влади має значні аспекти відірваності від реального життя й незважаючи на декларацію захисту природніх прав людини не враховує такий аспект, як «незгода» зі системою. Мова йде про те, що народовладдя у практичній площині означає слабкий та недостатній контроль за виконавчою владою. Через це уряди та парламенти мають певний рівень самостійності у своїх діях, але у той самий час народна участь їх в діях є обмеженою. Доказом цього факту є досвід Парижської Комуні, де диктатура пролетаріату призвела до слабкої та неефективної системи прийняття важливих рішень, обмежуючись лише їх обговоренням [4, с. 128].

Для України, яка опинилася в складних умовах іноземного вторгнення це означає, що державні інститути повинні об'єднатися в ефективну, швидкореагуючу систему розробки й прийняття політичних рішень. Але, цього, на наш погляд, не відбувається. З однієї сторони, як це вже нами в межах статті наголошено, вдається взнаки недосконалість теоретичного осмислення процесів розподілу влади, де вони працюють за умов колективної згодивсїх учасників політичного процесу. А з іншої — інститути представницькою влади працюють за умови не тільки наявності (як фактичної, так і конституційної), але й власного функціонування — мова йде про наявність прозорих й юридично оформлених процедур. Разом з тим, названі установи можуть мати дорадчий характер, або бути розпущеними й нелегітимними (тобто, будучи обраними, але не маючими довіри до себе). Таким чином, ми отримуємо багато в чому дивну ситуацію, яку зараз й спостерігаємо в Україні: політична система та її інституції не користуються довірою у населення, але разом з тим, вони демонструють значний рівень політичної участі й обирають власних представників. Тобто, відбувається протиріччя, яке у теорії свідчить про руйнацію інституцій громадянського представництва, але одночасно з цим відбувається їх формування, де ключовою вимогою є «не політичність» його представників. Отже, проблема дослідження формується нами як політичний аналіз процесів формування партійних з числа представників громадянського суспільства, тобто пересічних громадян в умовах гострої політичної, соціальної та інституціональної кризи.

Як показали події «Євромайдану-2014», існуюча система громадянського представництва показала свою неефективність, відірваність від інтересів народу й взагалі стала взірцем корупції й знедолення народу.

Серед чинників, які ускладнювали та поглиблювали суперечності й політичні конфлікти в Україні, стали напружені стосунки між гілками влади на всіх її рівнях — починаючи від «центр-регіони» і закінчуючи стосунками між гілками влади. Одним з головних акторів системної кризи в Україні став парламент — Верховна Рада, яка у народній думці давно отримала назву «зрада». Отже, конфліктність і перманентний стан політичного розвитку України має низку об'єктивних і суб'єктивних причин, серед яких: неструктурованість суспільних інтересів за політичними ознаками, брак сталого виборчого законодавства, недовершеність судово-правової та адміністративної реформ тощо [1, с.3]. Проте, на наш погляд, назване це лише фрагмент системної кризи в Україні, яка вимагає від дослідника розробити науково обґрунтовану концепцію її реформування. При цьому, варто розуміти, що мета будь-якої політичної реформи — вироблення «балансу сил» у функціонуванні сталої політичної системи з чітким функціональним розподіленням компетенцій та повноважень. А це у свою чергу підіймає проблему аналізу ролі парламенту у зазначених процесах на новий теоретичний та практичний рівень. Фактично, проблема функціонування парламенту криється в системі утворення партійних фракцій, які у свою чергу виступають індикатором його продуктивності. Тому, саме специфіці формування партійних фракцій в сучасних політичних умовах й присвячено наше дослідження.

Актуальність представленої теми дослідження полягає у тому, що процеси формування партійних фракцій в Україні досліджуються крізь призму конституційного права та співвідношенням з нормами й традиціями демократії. У той самий час, фракційне оформлення політичних партій має внутрішню логіку та закономірності, що мають пряму логічну залежність від внутрішніх та зовнішніх умов, що у дослідженні й доводиться. Проте, з урахуванням факту причинності криз в Україні в особі Верховної Ради, також виникає об'єктивна потреба комплексного аналізу власно інституту парламентаризму як єдиного представника органу законодавчої влади в нашій державі. Така функціональна оцінка парламенту, на наш погляд, повинна відповісти на питання низького авторитету й кризи довіри населенням до цього інституту, що є виразником його інтересів з метою їх нормативного захисту.

Предметом представленого дослідження є характеристика суспільно-політичних процесів впливу на формування партійних фракцій в Україні.

Об'єктом виступають вектори розвитку системної трансформації в Україні.

З конституційної точки зору процес утворення партійної фракції є чітко регламентованим й зводиться до утворення у кількості 25 депутатів певної групи яка займається питаннями законотворчості, контролю над виконавчою владою й формуванням спеціалізованих комітетів [5, с. 14]. При цьому, така позиція не розкриває сутності діяльності партійної фракції й тим більше не пояснює причини системної кризи законодавчої гілки влади в Україні й тим більше не аналізує шляхи її вирішення. На користь нашої думки висловлюється український фахівець І. Калетник, який зазначає, що в Україні склалася дивна ситуація, де парламентарії розробляють та реєструють щорічно більше 14 тис. законопроектів, з яких законами стали лише 2%, а пройшли публічне обговорення ще менше [6, с. 2]. Тому, новизною нашого дослідження є забезпечення науково обґрунтованої позиції щодо вивчення парламентської фракції Верховної Ради України як найважливішого учасника процесу реформування політичної системи з урахуванням наявних та можливих загроз її функціонування.

Проблеми функціонування партійних фракцій та розвитку парламентаризму в політичній науці мають глибоке коріння та власну традицію свого методологічного інструментарію. Беручи свій початок з ідеї розподілу влади Дж. Локка та Ш. Л. Монтеск'є вона вбачається як механічна процедура перерозподілу владних повноважень, де законотворчість належить народним представникам [2, с. 63]. Разом з тим, поглиблення процесів соціальної диференціації призвели до різноманіття інтересів, більшість з яких навіть знаходилася у глибокому конфлікті світоглядних позицій (наприклад, різність інтересів буржуазії та пролетаріату, або в сучасних умовах робітників й олігархії) [8, с. 285]. Інститут депутатської фракції найчастіше розуміється як представництво політичної партії в парламенті, й разом з цим відзначається багатогранністю власного формування, і тому виступає об'єктом наукового пізнання різних галузей суспільно-політичних наук. Переважну більшість подібних досліджень складають роботи юридичної галузі, котрі розглядають парламентську фракцію як нормативну одиницю парламенту, яка формується з єдиною метою—прийняттям закону. Весь інший час фракція залишається позаувагою юридичного поля. Тобто, представники юридичних наук обмежуються лише законодавчою функцією партійної фракції.

Водночас, такий підхід породив проблему ефективності діяльності партійної фракції, оскільки за регламентом Верховної Ради вона не несе відповідальності за прийнятті рішення й це питання стосується лише народного депутата. Саме у такому ракурсі ведуть свої дослідження

відомі вітчизняні дослідники В. Андрущенко, В. Бабкін, О. Бабкіна, А. Білоус, Д. Видрін, Ф. Кирилюк, Л. Кривенко, А. Макаров, О. Мироненко, М. Рибачук, Ф. Рудич та інші. Фокус їх уваги стосується також проблематики історико-політичної еволюції партійної фракції як елементу більш складного процесу — утворення та розвитку інституту парламентаризму. При цьому, методологічного й практичного оформлення вказана проблематика отримала в працях В. Бебика, А. Георгіци, Л. Горьового, Ю. Древаля, В. Журавського, О. Копиленка, С. Светової, М. Томенка, С. Рябова, О. Ющика та ін. Але, разом з цим, залишається відкритим питання дослідження процесу формування партійної фракції у контексті впливу зовнішніх загроз. На практичному рівні вказана проблематика має прояв у вигляді геополітичних орієнтацій політичних партій, наприклад, проросійська орієнтація фракцій Комуністичної партії або Партії регіонів чи проєвропейська фракцій «Батьківщини» чи «УДАРу». При чому, дослідники більше вдаються до політичного аналізу мотивів зовнішнього курсу партійних фракцій з позицій передвиборчої агітації політичних партій, представниками яких вони виступають [7].

Політичною історією багатьох країн доведено, що кардинальні зрушення в державно-політичному житті суспільства відбуваються в ньому за умов наявності глибинних протиріч і статусних конфліктів між учасниками політичного процесу. Й дуже часто ареною таких протиріч стає парламент в особі депутатських фракцій або груп. Мова йде про те, що дотримання меж встановлених регламентом або Конституцією компетенції партійних фракцій не є засобом вирішення політичної кризи. Навпаки, як наочно доводить дослідниця О. Майданник — неухильне виконання повноважень та реалізація базових функцій партійною фракцією лише створює умови для: — загострення міжвладних конфліктів в державі, де вони трансформуватися в цивілізований діалог між її головними гілками, але не завжди є засобом уникнення суперечностей, які й спричинили загострення; — зміна форми правління на парламентсько-парламентську республіку спричинила в Україні подвійність статусу Верховної Ради як парламентської установи, центру прийняття політичних рішень й елементом політичної корупції, оскільки саме від парламенту залежить швидкість й рішучість боротьби з нею; — вказана подвійність й політична слабкість парламенту, відсутність ефективного механізму формування партійних фракцій звели інститут політичної відповідальності до рівня «відсутності». Мова йде про те, що фракції переформовуються за інтересами, ніж для консолідації протидії кризі. — у нових умовах фракції створюються не з метою нейтралізації

конфліктогенних чинників у відносинах гілок державної влади й посиленні відповідальності парламенту, а з метою утворення національного консенсусу, що в умовах політичної кризи й наявності елементів військового стану робить роботу Верховної Ради не ефективною [8, с. 284].

Отже, наведений наліз показує, що партійна фракція в Україні як інститут хоча й сформувалася юридично, втім як елемент ефективної законодавчої та представницької влади через складність і суперечливість реформ не стала локомотивом змін й справжнім центром народної довіри. Втім, умови політичної кризи 2014 року мають поставити перед політичними партіями нові виклики системного характеру, а саме перетворити власну фракцію на центр розробки політичних рішень й захисту народних інтересів. Разом з тим, вказане актуалізує іншу проблему—аспектам управління партійною фракцією в умовах системної трансформації політичної системи під тиском зовнішніх загроз. Саме вирішенню вказаної проблеми будуть присвячено наші наступні наукові розробки.

Таким чином, Підсумовуючи результати представленого дослідження можна дійти наступних аналітичних висновків. По-перше, проблема компетенції й повноважень партійних фракцій дає їм значні ресурси для вирішення та управління суспільно-політичними процесами. Разом з тим, партійна фракція через названу роль знаходиться під значним тиском. Мова йде про громадський, кулуарний й державний тиск, й тому вона постійно має маневрувати між різними політичними інтересами. По-друге, така ситуація призвела до того, що партійна фракція через неузгодженість дій керівництва й відсутність чіткого плану розвитку на сьогодні не запропонувала жодного рішення для вирішення гострої військово-політичної кризи в Україні. По-третє, наведені тези переконливо свідчать, що партійна фракція в нових умовах виступає єдиним центром розробки політичних рішень, що мають для держави стратегічне значення, й тому у своїй діяльності вони мають демонструвати принцип консенсусу з державними інтересами, а не пошук компромісу з протирічними інтересами зацікавлених груп, як це відбувається зараз.

Список використаних джерел:

1. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті / Г. Кречмер.—К.: «Заповіт», 1999.—299 с.
2. Локк Дж. Избранные философские произведения / Дж. Локк.—М., 1960.—510 с.
3. История буржуазного конституционализма XVII-XVIII в. в.—М., 1992.—670 с.

4. Георгіца Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) / Ю. Г. Георгіца. — Х., 1998. — 191 с.
5. Ганжа Н. В. Конституційно-правовий статус депутатських фракцій в Україні: проблеми законодавчого оформлення / Н. В. Ганжа // Держава та регіони. Серія: Право, 2011 р., №3. — С. 13–19
6. Калетнік І. Лише кожен дев'ятий зареєстрований законопроект стає законом / І. Калетнік // Голос України. — 2012. — 28 грудня. — №248 (5498). — С. 2.
7. Верховна Зрада [електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.volynpost.com/blogs/1129-verhovna-zrada>
8. Майданник О. Контрольна функція парламенту: сутність, зміст, призначення / О. Майданник // Право України. — 2013. — №5. — С. 280–286.

Стаття надійшла до редакції 26.05.2014 р.

Антонова О. С. Влияние внешних политических условий на процессы создания парламентских фракций

Исследуется вопрос значения парламентских фракций в условиях системного политического кризиса. Определяются свойственные им политико-правовые черты как представителей народного мнения. Подчеркивается место парламентских фракций как неотъемлемой части системы государственной власти. Акцентируется внимание на комплексном политическом анализе партийной фракции как неотъемлемой части системы государственной власти.

Ключевые слова: *парламент, парламентская фракция, законодательная власть, политическая ответственность, Народный Депутат.*

Antonova O.S. Influence of external political conditions on processes of creation of parliamentary fractions

The question of value of parliamentary fractions in the conditions of system political crisis is investigated. Political and legal lines peculiar to them as representatives of national opinion are defined. The place of parliamentary fractions as integral part of system of the government is emphasized. The attention is focused on the complex political analysis of party fraction as integral part of system of the government.

Keywords: *parliament, parliamentary fraction, legislature, political responsibility, People's Deputy.*