

УДК 328.126:342.3(477)

О. С. Антонова, здобувач кафедри політології
Донецького національного університету

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ФРАКЦІЙ У ЗДІЙСНЕННІ РЕФОРМУВАННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Проаналізовано основні підходи до дослідження ролі парламентських фракцій у здійсненні реформування Верховної Ради України як представника законодавчої гілки влади. Уточнено місце Верховної Ради України в системі державних органів влади та визначено основні напрями її реформування у контексті конституційних процесів 2010 та 2014 рр. Автор доводить, що Верховна Рада України при впровадженні конституційної реформи перетвориться з центру розробки та прийняття рішень на інститут контрольно-ревізійної діяльності політичних інституцій в Україні.

Ключові слова: Верховна Рада України, депутатська фракція, конституційна реформа, парламентаризм, законодавча гілка влади.

Актуальність представленої теми дослідження обумовлено багатьма факторами, серед яких найбільш важливим можна назвати невизначеність ролі парламенту в процесах розробки та прийняття політичних рішень. Верховна Рада України, яка за Конституцією України виступає єдиним органом законодавчої влади (ст. 75) [1], здебільшого залишається одним із найбільш корумпованих та неефективних інститутів влади, рішення якого викликають у населення обурення та невдоволення. Також Верховна Рада здебільшого асоціюється у населення як своєрідний «оазис розкоші та свавілля» можновладців [2].

Утім у політичних системах перехідного типу, до яких належить і Україна, саме законодавча гілка влади забезпечує динаміку соціально-політичних перетворень. На нашу думку, саме Верховна Рада України має всі ресурси для впровадження змін у соціополітичному житті суспільства, які зможуть зняти глибинні протиріччя та конфліктні аспекти життя українців. Саме конфліктність та невизначеність розвитку України, неефективність політичних інституцій, непослідовність у прийнятті стратегічних політичних рішень, відсутність прозорості у процесах реформування багато в чому характеризують розвиток нашої країни впродовж незалежності.

На наш погляд, названі конфліктні явища багато в чому мала вирішити конституційна реформа 2004 р., яка мала на меті посилити роль Верховної Ради України шляхом надання їй частини повноважень Президента України

(право подавати кандидатуру Прем'єр-міністра України, звільняти та призначати суддів тощо), проте вона майже перетворила політичну систему нашої держави на протистояння двох інституцій — виконавчої гілки влади та інституту глави держави. Відміна реформи у 2010 р. дещо послабила роль Верховної Ради України у процесах вироблення політики та посилила роль інституту глави держави у впровадженні політичних рішень. Утім саме посилення президентської вертикалі багато в чому призвело до політичної кризи кінця 2013 — початку 2014 рр. Разом з тим ні конституційна реформа 2004 р., ні конституційний процес 2014 р. жодним чином не торкаються питання політичних фракцій як суб'єктів законотворчості і впровадження політичних рішень, а саме невирішеними залишаються питання їх ролі, функцій, повноважень та взагалі функціонального навантаження. Саме вирішенню цих питань і присвячено наше дослідження.

Метою дослідження є аналіз місця політичних фракцій як об'єктів політичної реформи України зі з'ясуванням їх ролі у впровадженні стратегічних рішень у питаннях розвитку України. Задля вирішення поставленої мети необхідно вирішити низку дослідницьких завдань, а саме: визначити функціональні обов'язки депутатських фракцій у контексті політичного реформування Верховної Ради України; з'ясувати функції депутатських фракцій щодо розширення їх ролі у процесах впровадження політики; проаналізувати засоби впливу депутатських фракцій на процеси вироблення політики в Україні.

Ступінь розробки теми та аналіз останніх публікацій з обраної теми.

Інститут парламентаризму, виразником якого є Верховна Рада України, являє собою фундаментальну інституцію законотворчості в Україні, яка характеризується дією в політичному, правовому, соціальному полях. Традиційно дослідження діяльності цього інституту аналізується фахівцями правових наук, які акцентують свою увагу на його функціях та місці у системі владних відносин. Саме цьому аспекту присвячують свої дослідження В. Андрущенко, В. Бабкін, О. Бабкіна, Д. Видрін, Ф. Кирилюк, В. Кремень, В. Литвин, А. Макров, А. Пойченко, Ф. Рудич, С. Телешун та ін. Представники політичних наук багато в чому підходять до цього явища на межі політології (визначення місця парламенту в системі розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову) та права (пояснення правових норм щодо діяльності Верховної Ради з позицій її місця в політичній системі), саме у цьому ракурсі вказану проблему досліджують Л. Баликіна, В. Венгер, В. Гурієвська, О. Копиленко, О. Майданник, С. Телешун, А. Француз та ін. У соціальному вимірі Верховна Рада розглядається з позицій ефективності чи неефективності рішень щодо впровадження принципів соціальної справедливості в Україні, саме у такому ракурсі відбувається дослідження законодавчої

гілки влади у роботах В. Авер'янова, В. Афанасьєва, О. Машкова, Н. Нижника, О. Оболенського та ін. Утім місця депутатських фракцій та їх внеску у реформування Верховної Ради України поки що не визначено, але вказаними авторами з'ясовано вектори реформування законодавчої гілки влади в Україні, а саме політико-правові й соціальні.

Виклад основного матеріалу. За результатами вивчення джерельної бази представлено дослідження встановлено, що Верховна Рада України являє собою не тільки класичний інститут парламентаризму (розроблення та прийняття політичних рішень), а й виступає генератором політичного реформування й засобом модернізаційних перетворень українського суспільства [3, с. 39]. Разом з тим таку роль українського парламенту забезпечує народний депутат України як повноважний представник народу України, через мандат якого до речі й виконує свої функції Верховна Рада України [4, с. 9]. Утім одноосібно народні депутати України не можуть виконувати функції прийняття політичних рішень, оскільки для їх впровадження необхідна значна частина підтримки іншими парламентаріями. Разом з тим слід зазначити, що мова в цьому випадку йде не про голосування чи створення певного закону, а про те, що такий принцип, як здійснення парламентаризму або впровадження певної політики, завжди покладено на депутатську фракцію, яка для цього має необхідну кількість голосів [5, с. 15]. Тобто йдеться про те, що ключова ознака парламентаризму у вигляді домінування та формування гілок влади забезпечується не стільки депутатським мандатом, який здебільшого виступає виразником народного інтересу, скільки депутатською фракцією, яка забезпечує безпосередньо виконання державницьких функцій — від затвердження бюджету до ухвалення персонального складу кабінету міністрів [6, с. 797–799].

В Україні поки що, на наш погляд, ані населення України, ані власне народні обранці не усвідомлюють тієї величезної ролі депутатських фракцій, яких на них поклали відразу дві Конституції України (зразків 1996 та 2004 рр.). Мова йде про те, що саме депутатські фракції мають стати у Верховній Раді України необхідним елементом конструювання політичних та економічних реформ, які б через різне політичне представництво враховували б інтереси всіх регіонів та міст України. Але, як показує практика здійснення парламентаризму в Україні, ані депутати, ані депутатські фракції не виконують покладених на них функцій та задач, і здебільшого лише впроваджують під виглядом стратегічних рішень результати кулуарних домовленостей, як, наприклад, уряд В. Пустовойтенка у 1999 р., уряд Ю. Тимошенко у 2005 р. чи уряд В. Януковича у 2002 та 2007 рр. Тобто формування державної політики відбувається без урахування не тільки інтересів електорату, а також жодним чином не враховується його зауваження

щодо конкретних персоналій та їх плану дій. Показовим щодо вирішення цього питання можна назвати затвердження складу уряду А. Яценюка у 2014 р., де кандидатів на урядові посади затверджували безпосередньо за участі народу України, який зібрався на Майдані незалежності на так зване «Народне віче». Утім, як виявила нещодавня відставка в.о. Міністра оборони України І. Тенюха, думки народу України та його висновків щодо цієї кандидатури заслухано не було. Але, як показало саме голосування за відставку в.о. Міністра оборони України І. Тенюха, так і впровадження офіційного курсу розвитку нашої держави на шлях до євроінтеграції, то всю відповідальність взяли на себе власне парламентські фракції, а не окремі депутати [7].

Окрім того, саме Верховна Рада України в особі депутатських фракцій розробляє програму реформ та заходів щодо підготовки програми до вступу у Європейський Союз [8]. Але при цьому народна думка чи його інтереси залишаються поза полем зору українських парламентаріїв. Отже, враховуючи існуючий спектр інституціональних проблем, на нашу думку, необхідно виділити такі вектори реформування Верховної Ради України у контексті участі політичних партій, а саме: люстраційний, народного представництва, олігархічний клан, інституціональна система, бюрократичний апарат. Розглянемо кожен з них окремо.

Люстраційний вектор реформування передбачає очищення Верховної Ради України від корумпованих та зацікавлених груп, яких зараз налічується понад 300–320 осіб [9]. Але при цьому варто зауважити, що критерії люстрації та її терміни, а також необхідні закони щодо її запровадження кожна з парламентських фракцій розробляє окремо й намагається в такий спосіб мінімізувати ризики. Серед ризиків можна назвати відсутність фінансових джерел партії, яку й репрезентує парламентська фракція. Іншим ризиком може слугувати руйнація іміжду партії через участь у корупційних схемах. Тому такий напрям хоча й є одним із найбільш ефективним, а як показав досвід Республіки Польща — єдиним засобом позбавлення політики від корупційних явищ. Але, на наш погляд, сьогодні жодна політична сила не має політичної волі розпочати ефективний процес люстрації, оскільки він означає політичне самогубство. Таким чином, поки що названий вектор реформування залишається утопічним, що наочно демонструють процеси у Верховній Раді в умовах політичної кризи 2014 р.

Народне представництво також є одним із утопічних векторів трансформації Верховної Ради України. Мова йде про те, що парламентські фракції мають очолювати представники з громадянського суспільства. Але Конституція України та Регламент Верховної Ради України передбачає формування фракцій виключно на партійній основі. Рішенням проблеми залучення пред-

ставників громадянського суспільства могло б надати виділення для них квот у парламенті. Проте, як показує досвід Фінляндії, Швеції та інших країн, що мають квоти у законодавчій гілці влади, їх роль залишається формальною й найчастіше стосується питань соціального захисту населення, а саме квоти для інвалідів, багатодітних матерів, представників національних меншин тощо. В Україні такі квоти можна було б надати для боротьби з корупційними явищами у Верховній Раді, але разом з тим, цю проблему можна вирішити посиленням відповідальності депутатів за свою діяльність й у створенні реального механізму його відкликання (наприклад, досвід Італії, де для відкликання депутата достатньо 5000 підписів мешканців округу, який він представляє).

Наступний вектор, який ми спостерігаємо сьогодні, це подальше зрощення олігархічних кланів з державою у єдиний конгломерат з державних інституцій та зацікавлених груп. Така система, незважаючи на всі песимістичні прогнози, демонструє свою життєздатність і подекуди ефективність. Як показували політологічні дослідження М. Томенка щодо участі олігархічних кланів у процесах прийняття політичних рішень, саме їх фракції приймали найбільш стратегічні й важливі рішення, наприклад обрання курсу євроінтеграції чи прийняття нереальних бюджетів уряду М. Азарова за часів правління В. Януковича.

Інституціональна система являє собою перехідну модель парламентських фракцій за умов відсутності чітких орієнтирів конституційної реформи, що буде даватися взнаки й після виборів Президента України у травні 2014 р. Мова йде про те, що депутатські фракції будуть переформовуватися в залежності від політичних умов та курсу нового Президента. Іншими словами, незважаючи на посилення ролі парламенту у процесах прийняття політичних рішень, сам процес творення депутатських фракцій ризикує залишитися цілком залежним від інтересів Президента та його оточення. І тому зараз необхідно, щоб депутатські фракції ініціювали процеси посилення своєї незалежності від інституціонального впливу інших державних інституцій.

Бюрократичний апарат — це останній вектор реформування Верховної Ради України, у якій депутатські фракції остаточно перетворюються на інструмент впровадження рішень зацікавленими особами й будуть виконувати роль їх юридичного оформлення. Іншими словами, не мати жодних механізмів впливу на політичну реальність в Україні. Такий вектор діяв в Україні під час помаранчевої революції 2004 р., коли парламент, ставши жертвою політичної кризи, змушений був розпочати процес конституційної реформи.

Отже, парламентські фракції залишаються фундаментальним елементом Верховної Ради України у питаннях забезпечення процесів законотворчості,

разом з тим вони одночасно виступають найбільшим слабким місцем цього процесу, оскільки саме фракції є найбільш вразливим елементом для політичної корупції та вузьких приватних інтересів.

Висновки. Таким чином, підсумовуючи результати дослідження, можна дійти таких висновків. По-перше, депутатські фракції у Верховній Раді залишаються єдиним представником політичних партій в Україні й тому автоматично мають виконувати функцію громадського представництва. По-друге, депутатські фракції залишаються нестійким елементом розроблення та впровадження політичних рішень і здебільшого діють ситуативно й без урахування інтересів населення України, яке і наділяє їх законотворчим мандатом. По-третє, реформування Верховної Ради має йти у посиленні відповідальності депутатських фракцій не тільки за прийняті політичні рішення, але й кадрову політику в інституціях державної влади, що підіймає питання люстрації партійних фракцій в умовах кризового стану політичної системи. Саме цьому напряду будуть присвячені наші подальші наукові розробки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2>.
2. Опитування: найбільш корумпованим органом влади визнано Верховну Раду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pilga.in.ua/node/800>.
3. Звіркowska В. Верховна Рада України в контексті політичного реформування / В. Звіркowska // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2009. – Вип. 18. – С. 37–47.
4. Майданник О. Повноваження та форми діяльності народного депутата України у сфері парламентського контролю (теоретичний аспект) / О. Майданник // Право України. – 2007. – № 8. – С. 9–13.
5. Шаповал В. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового? / В. М. Шаповал // Віче. – 1997. – № 5. – С. 14–24.
6. Політична система України: історичний досвід і виклики сучасності / О. Г. Аркуша, С. О. Біла, В. Ф. Верстюк та ін. ; за заг. ред. В. М. Литвина. – К. : Ніка-Центр, 2008. – 988 с.
7. Рада підтвердила євроінтеграційний курс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/104730>.
8. Раді пропонують подати заявку на вступ до ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/105228>.
9. Україна за рівнем корумпованості ледь не впала нижче Папуа-Нової Гвінеї [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.ua/articles/economics/_ukrayina-za-rivnem-korumpovanosti-led-ne-vpala-nizhche-papua-novoyi-gvineyi/529549.

РОЛЬ ДЕПУТАТСКИХ ФРАКЦИЙ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ

Антонова О. С.

Исследованы проблемы и перспективы совершенствования политико-правового обеспечения деятельности депутатских фракций в законодательной ветви власти в Украине. Отдельный акцент сделан на перспективах проведения конституционной реформы Украины в контексте усиления ответственности депутатских фракций за принимаемые решения. Автор на многочисленных практических примерах доказывает неэффективность нынешней системы законодательного процесса. Также делается вывод о том, что депутатские фракции в принимаемых решениях демонстрируют не защиту интересов большинства граждан Украины, а лишь корпоративные интересы отдельных групп политиков. Особое внимание уделяется векторам трансформации Верховной Рады Украины и политических фракций, что в итоге поднимает актуальность политического реформирования в Украине на новый теоретико-методологический уровень.

Ключевые слова: Верховная Рада Украины, депутатская фракция, конституционная реформа, парламентаризм, законодательная ветвь власти.

ROLE OF DEPUTY FRACTIONS IN IMPLEMENTATION OF REFORMING OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

Antonova O. S.

Problems and prospects of improvement of the political-right ensuring activity of deputy fractions in a legislative branch of the power in Ukraine are investigated. The separate emphasis is placed on prospects of carrying out the Constitutional reform of Ukraine in a context of strengthening of responsibility of deputy fractions for made decisions. The author on numerous practical examples proves an inefficiency of present system of legislative process. Also, the conclusion that deputy fractions in made decisions show not protection of interests of the majority of citizens of Ukraine, and only corporate interests of separate groups of policy is drawn. The special attention is paid to vectors of transformation of the Verkhovna Rada of Ukraine and political fractions that as a result подымаем relevance of political reforming in Ukraine on new teoretiko-methodological level.

Key words: Verkhovna Rada of Ukraine, deputy fraction, constitutional reform, parliamentarism, legislative branch of the power.

