

ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ І РОЗВИТОК ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 2(29), с. 54–58

У сучасній політичній теорії одним з головних елементів загального аналізу політичних систем є вивчення такої їх підсистеми, як партійні системи. Зважаючи на виняткову роль політичних партій як у життєдіяльності громадянського суспільства, так і демократичної держави, з необхідністю постає теоретична і практична потреба наукового осмислення інституту політичних партій у розвитку та функціонуванні політичної системи демократичного типу.

Визначення ролі політичних партій у розвитку інститутів парламентаризму зумовлюється кількома причинами. По-перше, сучасний досвід українського державотворення переконливо засвідчив, що саме неусталеність та нестабільність такого елемента політичної системи, як політичні партії, зумовлює появу цілого ряду складних дисфункціональних відхилень у розвитку системи державної влади. Інтегруючись у систему державної влади, політичні партії не лише виконують притаманні їм функції, а й спотворюють діяльність представницьких органів державної влади, що утворюються із врахуванням партійної складової. У цьому сенсі питання утвердження в Україні традицій та практики парламентаризму тісно пов'язане з процесом генези партійної системи України, з удосконаленням її партійної системи. По-друге, не можна не відмітити того, що процес реформування системи державної влади в Україні, який включає в себе й реформу законодавчої гілки державної влади, не може ефективно реалізовуватись поза чітким визначенням ролі і значення інституту парламенту в зазначеній системі. У цьому контексті питання вдосконалення не лише законодавчої діяльності, а й парламентаризму в цілому, істотно актуалізує потребу у всебічному політологічному аналізі тих факторів і чинників, які впливають на цей процес. Одним із таких факторів, поза всяким сумнівом, є політичні партії, що, у свою чергу, підвищує актуальність та значущість наукової розробки проблематики забезпечення взаємодії партійної та парламентської складової політичної системи сучас-

ної України. По-третє, проблеми взаємодії політичних партій та державної влади наразі перебувають у центрі теоретичного і практичного інтересу сучасної політико-правової наукової спільноти. Наявність такого зв'язку практично не підлягає сумніву. Більше того, екстраполюючи це загальне положення на сучасні українські реалії, можна дійти висновку, що врешті і сама державна влада в Україні усвідомила необхідність не просто тісної співпраці з політичними партіями, а й коригування своєї діяльності залежно від характеру партійного представництва. По суті, перехід сучасних українських політичних партій до нового етапу їхнього розвитку поставив державну владу перед цілковито об'єктивною та надзвичайно актуальною необхідністю не просто рахуватися з цією силою, а й сприймати політичні партії як невід'ємну складову самої державної влади, як важливий фактор утвердження й розвитку політичних традицій парламентаризму.

Таким чином, ставлячи на меті всебічний аналіз взаємозв'язків між розвитком політичних партій і багатопартійності в Україні та утвердженням парламентаризму, маємо вирішити такі конкретні дослідницькі завдання: а) охарактеризувати зв'язок між поняттям політичної партії та процесами формування та функціонування органів державної влади, б) охарактеризувати основні етапи впливу розвитку партійної системи на практику парламентаризму в Україні, в) визначити основні проблеми та засоби їх розв'язання щодо ефективної участі політичних партій в утвердженні традиції парламентаризму в сучасній Україні.

Для сучасної політичної теорії багатопартійність постає невід'ємною частиною демократичної системи правління [1]. Вона є характерною ознакою демократичного суспільства, засобом реалізації основних політичних свобод громадян, вираження суспільних інтересів на державному рівні; є тією формою суспільного управління, при якій боротьба декількох політичних партій за владу та участь у її здійсненні виступає як механізм використання розбіжності інтересів з метою суспільного розвитку. Політичні партії і виборчі системи є найважливішими суб'єктами політичних відносин у суспільстві, що функціонує на принципах демократії. Партії і виборча система, переводячи різні форми плюралізму у громадянському суспільстві в політичну підсистему, сферу владних відносин, складають єдиний механізм завоювання й утримання влади. Вони є головними суб'єктами політичних відносин, тому без них неможливо уявити собі сучасну демократію і сучасний парламентаризм. При цьому парламентаризм тлумачиться як система взаємодії держави й суспільства, для якої характерним є визнання провідної або особливої і доволі істотної ролі у здійсненні державно-владних функцій загальнонаціонального колегіального постійно діючого представницького органу [2]. Схожий підхід до розуміння сутності парламентаризму пропонують О. Бандурка та Ю. Древаль, для яких парламентаризм – це система організації та функціонування верховної державної влади, що характеризується розподілом законодавчих та виконавчих функцій при привілейованому становищі парламенту [3]. На привілейоване становище парламенту, яке передбачається поняттям парламентаризму, звертає увагу і російський дослідник В. Туманов [4].

Важливий внесок у розробку теорії взаємозв'язку між типом партійної системи та інститутами парламентаризму було зроблено відомим французьким теоретиком М. Дюверже. Розробляючи власну класифікацію типів партійних систем на багатопартійні, двопартійні та однопартійні, він проаналізував таку ознаку державної влади, як ступінь її концентрації. При цьому брав до уваги насамперед проблему розподілу влад. Зрозуміло, що навіть за умови конституційного визначення розподілу влади як принципу організації державної влади, однопартійні системи завжди породжують ефекти сильної концентрації влади, які досягаються не стільки за рахунок того, що зливаються самі гілки влади (в цьому, як пише М. Дюверже, немає потре-

би), скільки внаслідок того, що діяльність усіх органів влади стає пов'язаною з єдиною партією. Тому демократичний принцип розподілу державної влади в умовах однопартійних систем значною мірою трансформується під впливом утворення такого універсального (відносно законодавчої, виконавчої та судової влади) інституту, як партія, яка, по суті, і стає єдиним джерелом та чинником державної влади. На відміну від цього, двопартійні та багатопартійні системи, порушуючи принцип гомогенності влади і вносячи певний елемент конкурентності в структуру державної влади (зокрема, у відносини між законодавчою та виконавчою владою), створюють можливість для реального практичного запровадження концепції розподілу влад. Саме тому М. Дюверже і сформулював свою класичну тезу про те, що реальний розподіл влади є результатом взаємодії партійної системи та конституційних норм. Для прикладу він пропонував звернутися до аналізу того, як саме реалізується державна влада за умов двопартійних систем у випадку парламентської республіки. Усього він розглядав два можливі випадки: а) коли одна з партій отримує абсолютну більшість у парламенті; б) коли в парламенті спостерігається приблизно рівний розподіл політичних сил. Зрозуміло, що саме перший з двох зазначених випадків дає підстави стверджувати, що офіційна двопартійність перетворюється на реальну однопартійність, і тим самим заперечується принцип розподілу влади. Більше того, сам М. Дюверже, характеризуючи систему державної влади у Великобританії, проводив цілий ряд паралелей між двопартійною та однопартійною системами. Зокрема, він писав про те, що існування правлячої мажоритарної партії дає їй змогу сконцентрувати у своїх руках найважливіші прерогативи законодавчої та виконавчої влади. Урядові посади, доводив М. Дюверже, переходять до керівників цієї партії, які фактично реалізують доктрину власної партії, що була визначена ними у передвиборчій платформі; тексти законів готуються у партійних дослідницьких центрах і подаються до комісій палат від імені депутатів цієї партії; після чого, у разі їх прийняття, вони реалізуються урядом цієї ж партії. У результаті чого парламент та уряд перетворюються на своєрідні взаємопов'язані механізми, які діють під впливом єдиної рушійної сили – партії-переможниці.

Як свідчить практика, діяльність політичних партій пріоритетно підпорядкована досягненню позитивного для себе результату на виборах,

що надає їм правові підстави для участі в роботі представницьких органів влади. Це означає, що кожна партія повинна мати свою стратегію розвитку суспільства, задля втілення якої партія й намагається здобути політичну і державну владу. Тому проведення виборчих кампаній визначає сенс політичного буття політиків та партій постійним елементом політичного життя. Відтак, вони ведуть постійну конкуренцію за голоси виборців. Власне в умовах парламентаризму багатопартійна система включає більш ніж дві сильні партії, але жодна з них у парламенті не набирає такої кількості мандатів, яка б давала їй можливість правити самостійно. При цьому, вважає, що парадокс багатопартійної системи полягає в тому, що при наявності значної кількості партій реальну участь у здійсненні влади бере значно менше їх число; у кінцевому підсумку все зводиться до визначення місця політичних партій у системі влади [5].

Розуміння партії як організації, що діє в системі органів державної влади, характеризує інституційний підхід учених до розуміння сутності та призначення політичних партій у суспільстві. Як зазначається у ст. 2 Закону України “Про політичні партії в Україні”, політична партія – це зареєстроване, згідно з законом, добровільне об’єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має за мету сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах. Таким чином, участь у кампаніях з виборів Президента України, виборів до Верховної Ради України, інших представницьких структур політичної і державної влади слід визначити як основний, фактично найголовніший напрям діяльності політичних партій. При цьому розвиток партійної системи в Україні, а також удосконалення виборчого законодавства зумовили постійне зростання ролі політичних партій у виборчих процесах. Саме проведення виборчих кампаній надавало чергового дієвого поштовху кількісним та якісним змінам параметрів формування багатопартійності в Україні, причому активність політичних партій на парламентських виборах за всі роки державної незалежності невпинно зростала. Уже парламентські вибори 1994 р. довели конкурентоспроможність діючих на той час політичних партій: хоча члени партій становили лише 1/4 кандидатів у народні депутати, майже половина тих, хто отримав мандат народного депутата, були представниками тієї чи іншої партії.

Слід також наголосити, що за всі попередні роки до набуття чинності політичної реформи актуальним лишалося питання представництва політичних партій в органах державної влади та прийняття цими органами державно-управлінських рішень з урахуванням партійного представництва. Відсутність у Верховній Раді України відносно сталої парламентської більшості, утвореної партійною коаліцією та сформованого нею уряду, призводило до того, що партії не несли політичної відповідальності за діяльність своїх членів на різних урядових посадах, що зумовлювало незначний вплив політичних партій на прийняття рішень в органах державної влади. Винятком була Верховна Рада України, оскільки її фракції, що утворювалися на основі політичних партій, за своїм призначенням мали бути найголовнішими силами, які б впливали на процес прийняття законодавчих рішень.

Загалом посилення ролі партій у політичній системі України багато хто з українських аналітиків пов’язує із запровадженням пропорційної системи виборів, проведенням уперше за цією виборчою системою парламентських виборів у березні 2006 р., особливо – з результатами цих виборів, які змінили політичну мапу України, що, у свою чергу, має послугувати створенню структурованого парламенту, у якому були б представлені політичні партії, які пропонують конкуруючі між собою програми розвитку суспільства і держави. Проте з багатьох різновидів цієї виборчої системи фактично був запроваджений її найпростіший варіант – вибори за закритими партійними списками у загальнодержавному багатомандатному окрузі, що призвело, по суті, до зменшення можливостей представництва регіональних інтересів у вищому органі законодавчої влади України. За підсумками проведення парламентських виборів 2006 р. переважна більшість аналітиків робила висновок про те, що Верховна Рада п’ятого скликання була більш структурована порівняно до попередніх депутатських скликань: у попередньому складі парламенту функціонувало від 15 до 18 фракцій і блоків; до новообраного парламенту увійшли лише 5 партій і блоків [6]. Варто також зробити наголос на тому, що парламентські вибори 2006 р. не призупинили зростання кількості партій. Цілком зрозуміло, що більшість з них створювалася не з метою реалізації певних програмних цілей, а з метою 1) здобуття влади (набуття таким чином статусу парламентської партії), 2) отримання певних дивідендів від участі у виборах, 3) задля того, щоб не дати під-

став органам юстиції для скасування реєстраційного свідоцтва.

На сьогодні наявність в Україні надмірно великої кількості політичних партій є закономірним явищем в умовах переходу від однопартійної системи чи ілюзорно багатопартійної до справжньої багатопартійності. У подальшому розвитку партійної системи кількість політичних партій, напевне, істотно зменшиться, вони мають укрупнитися і, відповідно, збільшуватиметься їхній вплив на політичне життя держави. За нинішніх політичних реалій велика кількість партій об'єктивно породжує їхню слабкість. Побутує думка про те, що нібито можливо якимось чином штучно зменшити кількість партій та зміцнити їх. Проте процес утворення партій, як свідчить практика, не залежить від адміністративного регулювання, а має відбуватися природно, відповідно до суспільно-політичної свідомості народу та його окремих груп [7]. Навряд чи можливо лише зміною виборчого законодавства зміцнити політичні організації. Хоча очевидно, що такий крок може надати певного імпульсу розвитку партій та політичного структурування українського суспільства в цілому.

У цьому сенсі, проведення виборів за пропорційною системою потребує серйозного вдосконалення виборчого законодавства, що зумовлено об'єктивними потребами перетворення політичних партій на ключовий суб'єкт політичної системи, з метою зменшення рівня загрози поширення зазначених вище негативних явищ. Необхідно забезпечити можливість виборців голосувати не лише за закритий партійний список, а й за конкретну політичну особистість. Посиленої уваги потребує питання щодо: дотримання партіями принципів внутрішньопартійної демократії; запровадження більш гнучкого варіанту пропорційної виборчої системи, який сприяв би органічному поєднанню інтересів партійно-ідеологічного та регіонального представництва, принципів вибору як між партіями, так і між особистостями.

За нових політичних реалій 2010–2011 рр. особливої значущості набуває питання створення правових гарантій діяльності парламентської політичної опозиції. Загалом нормативне та інституційне закріплення політико-правового статусу опозиції має охоплювати такі питання: участь у виборчому та інших видах установчого процесу; доступ до керівних посад у представницьких органах влади; рівний і вільний доступ до ЗМІ; можливість вільно пропагувати власні погляди серед населення; свобода прове-

дення демонстрацій, мітингів, зборів тощо; допуск до інформації органів державної влади; безперешкодний доступ до визначених законодавством джерел фінансування. З метою регламентації статусу опозиційної парламентської меншості та створення нормативно-правової бази її діяльності, на нашу думку, слід внести відповідні зміни до чинного Регламенту Верховної Ради України. У цьому документі мають бути чітко закріплені права опозиційної парламентської меншості, а саме: представництво опозиції у керівництві Верховної Ради України, зокрема, її комітетах і комісіях, органах, що призначаються Верховною Радою України, а також у складі парламентських делегацій при здійсненні міжнародних зв'язків (пропорційно чисельності народних депутатів України, які входять до складу опозиційних фракцій та груп); ініціювання парламентською опозицією проведення позачергового пленарного засідання Верховної Ради України; її залучення до формування порядку денного роботи Верховної Ради України; обов'язкове заміщення представниками опозиції посад голів комітетів Верховної Ради України, зокрема, з питань бюджету, свободи слова та інформації, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби з організованою злочинністю і корупцією; право на доповідь (співповідь) при розгляді Верховною Радою суспільно значущих питань. Водночас, для ефективного виконання опозицією своїх суспільних функцій, зокрема, зосередження основних зусиль на формуванні альтернативних підходів до вирішення суспільних проблем, а не на протистоянні з владою, неабиякого значення набуває політична воля всіх суб'єктів політичного процесу.

Отже, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можна зробити такі висновки. По-перше, вплив політичних партій як ключових і невід'ємних інститутів демократичної політичної системи на всі сфери суспільного життя реалізується насамперед через їхню участь у формуванні та функціонуванні органів державної влади, через їхню парламентську діяльність. По-друге, недостатня політична структурованість Верховної Ради України, певна невідповідність її конфігурації нормам і стандартам європейської демократії зумовили те, що впродовж усіх попередніх років вітчизняний парламент нерідко зволікав із рішенням нагальних суспільних питань, неповною мірою сприяв поступальному і послідовному здійсненню курсу економічних і політичних реформ. При цьому замість копіткої державо-

творчої роботи, парламентські політичні сили, що презентували партії різних сегментів політичного спектру, подекуди вдавалися до висунення і підтримки пропозицій суто популістського характеру. По-третє, партійно-політична структуризація українського суспільства, яку, по суті, визначала всі попередні роки партійна дрібна сегментність, не могла помітним чином істотно вплинути на процеси системної трансформації суспільства, на вироблення і реалізацію політичними партіями конкретних стратегій суспільно-політичного, соціально-економічного, гуманітарного розвитку країни. Разом з тим, не викликає сумніву, що тенденції розвитку партійної системи в сучасній Україні вказують на те, що роль та місце політичних партій у становленні вітчизняного парламентаризму з кожною наступною виборчою кампанією зростатиме.



Література

1. Скрипнюк В. М. Політичні партії і державна влада: організаційно-правові проблеми взаємодії // Держава і право / 36. наук. праць. Юрид. політ. науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – Вип. 10. – С. 86–95.
2. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. – К.: АртЕк, 1997. – С. 128.
3. Бандурка О. М., Древаль Ю. Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1999. – С. 247.
4. Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. – М.: Наука, 1987. – С. 218–219.
5. Шведа Ю. Р. Політичні партії: Енциклопедичний словник. – Л.: Астролябія, 2005. – С. 24.
6. Юрчишин В. Репетиція з оркестром // Дзеркало тижня. – 2006. – 18–24 берез. – С. 8.
7. Здіорук С. І., Бичек В. В. Проблеми функціонування політичних партій України в системі владних відносин. – К.: НІСД, 2001. – С. 68.

Проаналізовано специфіку впливу політичних партій і партійних систем на розвиток парламентаризму у демократичних політичних системах. Обґрунтовано існування чіткої кореляції між рівнем розвитку політичних партій та характером функціонування парламентів. Особлива увага приділяється дослідженню інститутів, що дають змогу політичним партіям брати ефективну участь у формуванні державної політики.

Проанализирована специфика влияния политических партий и партийных систем на развитие парламентаризма в демократических политических системах. Обосновано существование четкой корреляции между уровнем развития политических партий и характером функционирования парламентов. Особое внимание уделяется исследованию институтов, позволяющих политическим партиям принимать эффективное участие в формировании государственной политики.

The article examines the specific influence of political parties and party systems on the development of parliamentarism in the democratic political systems. The author proves the existence of a clear correlation between the developmental level of political parties and the nature of the functioning of parliaments. Particular attention is given to the institutions that allow political parties to participate effectively in shaping public policy.

Надійшла 5 квітня 2011 р.