

Україна



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

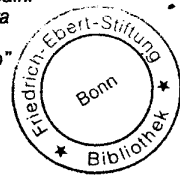
Андрій Цибенко

Andriy Cybenko

Політична партія в парламенті України: принципи організаційного функціонування

Polityčna partija v parlamentі
ukraїny: pryncypu organizaційного
funkcionuvannja

vydanja zdjysneno Centrom Social'nyal.
Видання здійснене досліджен. цн.
Центром соціальних досліджень V. Starosol's'kij
ім. В. Старосольського при підтримці V. Starosol's'kij
Бюро по співробітництву в Україні Rodo
Фонду імені Фрідріха Еберта
і Центру громадянської
просвіти "Київське братство"



Київ 1997

A 98 - 08373

kyiv

ЗМІСТ:

Передмова	3
Співвідношення парламентських фракцій та парламентських комітетів у системі відповідальності за діяльність представницького органу	5
Участь політичних партій у виборчому процесі	13
Чисельність членів партій у Верховній Раді України 13-го скликання	25
Фракції та депутатські групи в парламенті України	29
<i>Додаток.</i> Порівняльна таблиця деяких характеристик виборчого законодавства країн Центральної та Східної Європи	40

ПЕРЕДМОВА

Час, що минув після прийняття Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.), яка проголосила організацію державної влади за принципом розподілу влад, став важливим відрізком розвитку та утвердження парламентаризму в Україні. Парламентаризм як “система взаємодії держави і суспільства, для якої історично характерним є визнання ... особливої і суттєвої ролі вищого і постійно діючого представницького органу в здійсненні державно владних функцій”¹ відображає і втілює наріжні, фундаментальні цінності світової цивілізації. У будь-якій державі парламентаризм “виступає необхідним, серцевинним способом опосередкованої реалізації доктрини народного суверенітету”². Саме тому характер і зміст парламентаризму визначає діяльність парламентів.

¹ Шаповал Володимир. Зарубіжний парламентаризм. — Київ. — 1993. — С. 4

² Кравченко Л. Світовий досвід і утвердження парламентаризму в Україні. — Віче. — 1996. — № 2. — С. 29

Опосередкованість реалізації ідеї народного суверенітету у функціонуванні парламентів, значною мірою, у розвинених країнах західної демократії здійснюється в межах своєрідного політичного трикутника “партії — виборці — парламентарі”. Основою цього трикутника є політичні партії, які являють собою засіб, за допомогою якого опосередковуються політичні наміри суспільних верств і груп. Партії також виступають провідником реалізації усвідомлених намірів у сферу безпосередньої практики прийняття політичних рішень відповідними органами державної влади.

Досвід відправлення владних відносин в західних демократіях переконливо свідчить, що без опори на партійну систему ефективна робота парламенту неможлива. Саме тому, партії слід вважати невід’ємним елементом системи парламентаризму.

**СПІВВІДНОШЕННЯ
ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ФРАКЦІЙ
ТА ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМПІТЕТІВ
У СИСТЕМІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА ДІЯЛЬНІСТЬ
ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО ОРГАНУ**

Як правило, включення політичних партій у формування владних відносин відбувається через їхні парламентські фракції. Проте в Україні, за умов нерозвинутості багатопартійної системи, здійснення виборів за мажоритарною системою, невизначеністю за причин неструктурованості суспільства, інтересів груп та верств, стійкої тенденції до послаблення ролі Верховної Ради у механізмі відносин між гілками влади та її авторитету у громадській думці, — форми участі політичних партій у діяльності парламенту набувають специфічних, відмінних від зарубіжної практики, ознак.

Одна з суттєвих специфічних ознак діяльності політичних партій в парламенті України є невизначеність стратегічного спрямування розвитку парламен-

таризму по вісі співвідношення "парламентський комітет — фракція". Ця невизначеність спричиняється складною системою розподілу повноважень між законодавчою та виконавчою гілками влади.

У відкритих демократичних суспільствах органи законодавчої влади можуть набувати багатьох форм. Однією з сфер, в яких законодавчі органи влади відрізняються, є їх відносини з всією політичною системою, частиною якої вони є. Наприклад, орган законодавчої влади може бути частиною парламентської або президентської форми правління. Ця різниця коріниться в структурі політичної системи і має вирішальний вплив на те, яку роль виконує законодавчий орган влади.

В парламентській системі уряд та вищі чиновники вибираються з парламентської більшості і підзвітні їй. За умов президентської форми правління виконавча влада і уряд майже повністю відділені від законодавчого органу влади. Тому законодавча влада має свої окремі цілі та обов'язки. Ніхто не може бути одночасно членом законодавчої та виконавчої гілок влади.

Відомий дослідник Конгресу США Нельсон Полсбі у 1975 році сформулював ідею класифікації законодавчих органів на 2 головних типи:

- законодавчі органи типу ариени;
- перетворюючі законодавчі органи.

Законодавчі органи типу ариени є форумами для обговорення ідей та напрямків політики. Вони служать як формалізовані установи для взаємодії значних політичних сил в житті політичної системи. На відміну від цього, перетворюючі законодавчі органи влади активно втілюють ідеї в закони. Вони наділені можливістю формувати та перетворювати пропозиції з будь-якого джерела в закони. Акт перетворення має першочергове значення, і саме це обумовлює значимість внутрішньої структури законодавчих органів влади як структури внутрішнього розподілу праці.

Найтиповішими зразками першого є Британський парламент, другого — Конгрес США. В британській системі виконавча влада і законодавча влада зв'язані між собою і обов'язково контролюються однією партією. В результаті цього є менше потреб або можливості для перетворюючої діяльності в

сфері вироблення політики. Парламент є фактично ареною, де шляхом дебатів обнародуються і уточнюються напрямки політики і де майже відсутні конфлікти в рамках однієї партії та компроміси між різними точками зору. Навпаки, Конгрес США є набагато активнішим законодавчим органом влади. В ньому йде постійне вироблення компромісів, які постулюються в законах.

Саме ці особливості пояснюють домінуюче становище в різних формах правління чи-то партійних фракцій чи-то парламентських комітетів. Сильна система комітетів є характерною рисою перетворюючого законодавчого органу влади. Щоб бути незалежною від виконавчої влади, законодавча влада повинна мати внутрішні механізми, які дозволяли б їй виконувати складне технічно громіздке завдання опрацювання закону. Хоча комітети існують і в законодавчих органах типу асени, як правило, провідну роль тут виконують партійні фракції. Комітети ж надають повноваження "безвідповідальним" парламентським комітетам, а не відповідальному уряду.

Україна, згідно Конституції, прийнятою Верховною Радою 28 червня 1996 року, належить до типу змішаних форм правління з домінуванням характерних рис президентської системи.

Саме тому в сучасному українському парламенті співіснують як парламентські комітети (Постійні Комітети Верховної Ради) та фракції (групи). З моменту проголошення незалежності України і до сих пір можна виділити 2 етапи співіснування комітетів та фракцій:

- 1) доконституційний;
- 2) конституційний.

Діючи на підставах ще старого законодавства, вищий законодавчий орган спіткнувся з проблемою фактичного існування парламентських груп та фракцій, які серйозним чином впливали на законодавчий процес. Визнаючи реальний вплив депутатських фракцій та груп на прийняття рішення в стінах Верховної Ради України, їх голови були включені до складу Президії ВРУ, що власне за політичним впливом прирівнювало їх за статусом з Головою постійної комісії Верховної Ради України. Зареєстровані депутатські групи (фракції) наділені правом погодження

списку кандидатур на посади голів постійних комісій, мають право на обмін місцями членів постійних комісій у встановленому порядку, відповідним матеріально-технічним забезпеченням діяльності з бюджету парламенту, обговорення порядку денного засідань і т. ін. Співпраця Голів постійних комісій та депутатських груп (фракцій) в Президії *de facto* закріплювала положення останніх як вагомих та впливових суб'єктів політичного процесу принаймні у Верховній Раді. Все це мало б логічно результатом юридичне закріплення такого стану речей в положеннях нової Конституції.

Проте, в варіанті Конституції, запропонованій Президентом України, було запропоновано навіть заборонити утворення партійних фракцій в парламенті та органах місцевого управління. Що цікаво, це положення було підтримане частиною партій “демократичного” спрямування всупереч своїм програмовим настановам.

В новій Конституції України вищеокреслена пропозиція не знайшла свого відображення. В той же час, в тексті Конституції не знайшло місця відображення реального впливу депутатських груп (фракцій)

у політичному процесі. В результаті ж ліквідації Президії Верховної Ради України формальне становище фракцій було послабленим, оскільки їх залучення до підготовки у роботі парламенту значною мірою залежало особисто від Голови Верховної Ради. Таким чином, Конституція не вирішила питання юридичного закріплення статусу депутатських груп (фракцій).

Реалії ж політичного процесу — значний вплив, іноді вирішальний, депутатських груп (фракцій) як зорганізованих угруповань депутатів близьких за ідеологічними та тактичними, з точки зору практики державотворення, настановами змусили вищих керівників держави винайти форми співпраці з депутатськими групами (фракціями) та політичними партіями.

Так, Голова Верховної Ради щотижня скликає Народу представників депутатських груп (фракцій) для обговорення поточних питань законодавчої роботи.

Одночасно з цим, для обговорення найбільш гострих питань політичного життя утворено Раду політичних партій при Верховній Раді України, у роботі якої беруть участь представники практично всіх партій, за винятком Народного Руху України, керівницт-

во якого підтримало ідею створення такої Ради, але не за умови головування у ній Олександра Мороза.

Незважаючи на скептичне ставлення до місця та ролі політичних партій в суспільно-політичному житті, при Президенті України створено Нараду політичних партій. До її ж складу входять: Народно-демократична партія, Партія праці, Демократична партія України, Ліберальна партія України, Соціал-демократична партія України (Об'єднана), Християнсько-демократична партія України, Народний Рух України та Українська партія справедливості.

Таким чином, можливість підтримки процесу наповнення багатопартійності реальним змістом "зверху", шляхом внесення відповідних положень у текст Конституції, не була використана.

УЧАСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

Однією з особливостей багатопартійності в Україні є характер участі політичних партій у виборчому процесі. За умов мажоритарної системи, ця участь є зведеною до мінімуму. Звичайний трудовий колектив має більше можливостей аби висунути, зареєструвати, взяти участь у виборчій комісії, а ніж загальноукраїнська політична партія.

Проте, з 414 депутатів, які є обраними до Верховної Ради належать до будь-якої партії 241 чоловік, що складає 58,2%. Більше того, згідно підрахунків експертів фонду "Українська перспектива", наведеними у статті С.Одарича "Феномен партійності за умов непартійних виборів в Україні", чисельність партійних депутатів зростає. По весні 1994 року відсоток членів партій у парламенті складав 46,2% від усього складу обраних депутатів.

С.Одарич переконливо доводить, що “приналежність до партії не лише не перешкоджала кандидатурі, а навпаки, сприяла його обранню”.

Так, на початку кампанії у ній взяли участь 5603 кандидати, з них членів партій 1498 (26,8%). За підсумками першого туру було обрано 338 депутатів, серед них 168 членів партій (49,7%). Експерт фонду “Українська перспектива” для зручності пропонує ввести показник ефективності балотування як відсоток обраних депутатів від кількості кандидатів.

Залежність ефективності балотування від партійності кандидата

	поза партійні		Члени партій		Всього
	осіб	у %	осіб	у %	осіб
Кандидати в депутати	4809	74,1	1679	25,9	6488
Народні депутати України	212	53,8	182	46,7	394
Ефективність балотування, у %	4,4		10,9		6,1

Таким чином, ефективність балотування партійних кандидатів більше ніж у 2 рази була вищою аніж у позапартійних.

Окрім того, на ефективність балотування, як свідчить статистика, впливало і те, хто висував кандидата.

Залежність ефективності балотування від способу висування кандидата

	Групою виборців		Трудовим колективом		Політичною партією		Всього
	осіб	у %	осіб	у %	осіб	у %	осіб
Кандидати в депутати	4023	62,0	1771	23,3	694	10,7	6488
Народні депутати	140	35,5	163	41,4	91	23,1	394
Ефективність балотування, у %	3,5		9,2		13,1		6,1

Таким чином, незважаючи на несприятливі умови, партії в Україні виступають дійовим та реальним суб'єктом виборчого процесу.

Цей феномен слід пояснювати:

- по-перше, концентрацією в політичних партіях людей, які прийшли в політику, у першу чергу, через політичні переконання, як правило, не пов'язані з вирішенням власних конкретних економічних інтересів;

- по-друге, досвід публічного функціонування в політичних партіях надав перевагу "партійцям" під час передвиборчої кампанії над "незалежними" кандидатами;

- по-третє, за умов поганої обізнаності виборців про всіх кандидатів, їх політична приналежність є чи не єдиним показником політичної орієнтації кандидата;

- по-четверте, певна частина населення (20-40% згідно різних соціологічних опитувань) визначилась щодо симпатій до певної партії, а це, як правило, найбільш активна частина електорату;

- по-п'яте, партійні кандидати мали можливість у більшій мірі використовувати досвід колег по партії, залучати до кампанії матеріально-технічні та організаційні потужності політичної структури, яку вони представляють.

Приведені вище міркування свідчать, що питання участі політичних партій у виборчому законі безпосередньо пов'язане з виборчим законодавством. Як відомо, до сих пір вибори в Україні відбувалися на мажоритарній основі. Окрім України на теренах Центральної та Східної Європи мажоритарна виборча система зберігається у Білорусі та Македонії.

Найбільш принциповими положеннями при виборі виборчої системи є:

- 1) тип виборчої системи;
- 2) вимоги щодо явки виборців;
- 3) бар'єр пропорційної системи;
- 4) система голосування в одномандатних округах.

У країнах Центральної та Східної Європи, які у розвитку демократичних перетворень політичної системи проходять аналогічний шлях, ці питання були вирішені наступним чином (див. додаток №1).

Протягом 7-ї сесії ухвалення Закону України "Про вибори народних депутатів України" було одним з найгострішим політичним питанням. Депутатам були запропоновані законопроекти, які передбачали впровадження усіх типів виборчих систем,

проте узгоджувальна група внесла на розгляд Сесії Верховної Ради України проект Закону України зі змішаною системою виборів.

Проте ухвалення цього законопроекту наshawхнулося на серйозні перешкоди. Про це свідчать результати голосувань з принципових положень проекту Закону.

Так, голосування від 20.03.97 о 17.05 по ст.1 проекту Закону України про вибори народних депутатів України (щодо змішаної виборчої системи):

взяли участь — 317;

“за” — 183, “проти” — 77, “утр.” — 15, не голосували — 42

№	Фракція, група	“за”	“проти”	“утр.”	“не гол.”
1	Позафракційні	19	7	0	6
2	Комуністи	67	2	0	5
3	НРУ	22	0	1	0
4	Соціалісти	16	1	1	1
5	“КЦ”	13	10	2	7
6	“Реформи”	10	11	2	3
7	“Єдність”	2	14	1	2
8	“МДГ”	10	7	1	2

№	Фракція, група	“за”	“проти”	“утр.”	“не гол.”
9	Незалежні	6	7	1	5
10	“СРВ”	7	10	0	3
11	Аграрники Укр.	5	2	1	1
12	Фракція АПУ	5	6	5	6

Таким чином, бойкотування ст.1 проекту відбувається фракціями “Єдність”, “КЦ”, “СРВ”, “Реформи”, і навпаки, введення змішаної виборчої системи підтримується фракціями, які утворені за партійним принципом — КПУ, СПУ, НРУ та позафракційними, де відсоток членів партій є значним.

Окрім цього, проблематичним виглядає прийняття в редакції узгоджувальної комісії статті, яка визначає суб’єкти виборчої діяльності.

Так в голосуванні від 22.04.97 о 13.06 про пропозицію Комісії щодо суб’єктів виборчої діяльності взяли участь 317 депутатів, з яких:

“за” — 154, “проти” — 80, “утр.” — 17, не голосували — 66

№	Фракція, група	"за"	"проти"	"утр."	"не гол."
1	Позафракційні	18	6	3	5
2	Комуністи	59	10	1	8
3	НРУ	3	9	0	10
4	"КЦ"	8	7	2	14
5	"Реформи"	10	5	4	5
6	"Єдність"	3	14	1	8
7	"МДГ"	6	5	1	4
8	Незалежні	9	6	2	2
9	"СРВ"	10	8	0	3
10	АПУ	6	3	3	6
11	С. і С.	22	7	0	1

Контрольне голосування з приводу обов'язкової явки 50% виборців засвідчило готовність парламентарів відмовитися від цієї норми у новому Законі.

Так у голосуванні від 22.04.97 о 13.06 про відміну 50% явки виборців при виборах народних депутатів взяли участь 325 депутатів, з яких:

"за" — 237, "проти" — 28, "утр." — 6, не голосували — 54

№	Фракція, група	"за"	"проти"	"утр."	"не гол."
1	Позафракційні	21	0	0	10
2	Комуністи	68	7	0	4
3	НРУ	12	3	0	9
4	"КЦ"	22	0	0	9
5	"Реформи"	18	1	0	4
6	"Єдність"	8	7	2	11
7	"МДГ"	13	1	0	1
8	Незалежні	15	3	1	1
9	"СРВ"	16	3	0	2
10	АПУ	17	2	2	2
11	С. і С.	27	1	1	1

Відкритим залишається питання про відсотковий бар'єр.

Так у голосуванні від 22.04.97 о 13.2 про пропозицію щодо % бар'єру в проєкті Закону України "Про вибори народних депутатів" (3%) взяли участь 319 депутатів, з яких:

"за" — 211, "проти" — 52, "утр." — 14, не голосували — 42

№	Фракція, група	“за”	“проти”	“утр.”	“не гол.”
1	Позафракційні	22	9	0	1
2	Комуністи	74	2	2	2
3	НРУ	15	0	0	6
4	“КЦ”	15	5	2	10
5	“Реформи”	19	0	2	3
6	“Єдність”	5	12	1	7
7	“МДГ”	5	7	2	2
8	Незалежні	7	8	2	2
9	СРВ	11	3	2	4
10	АПУ	11	5	1	2
11	С. і С.	27	1	0	3

Протистояння з приводу Закону України “Про вибори народних депутатів України” відбувається у декількох площинах:

- по-перше, “праві-ліві”. Праві вважають, що введення виборів по партійних списках відкриває можливість створення більшості у парламенті лівими партіями — КПУ, СПУ та СелПУ. Ліві ж у свою чергу також сподіваються на це;

- по-друге, “партійці-незалежні”. Представники партій у парламенті віддають свої голоси за вве-

дення голосування за партійними списками, сподіваючись на підтримку населенням України саме їх партії. Незалежні, позапартійні депутати остерігаються утворення саме партійних парламентських фракцій, що значно послабить вплив окремих депутатів;

- по-третє, “прихильники вільного мандату — прихильники імперативного мандату”. Характер мандату є головним питанням при визначенні статусу депутата. Прихильники вільного мандату вважають, що вибори за партійними списками надають депутатській діяльності політичного характеру і не зводять її до рівня роботи уповноваженого з місцевих питань. Прихильники ж імперативного стверджують, що за умов голосування не за конкретну особу, а за безлику партію, руйнується безпосередній зв'язок між парламентарями та їхніми виборцями;

- по-четверте, “політики від політики — політики від власних економічних інтересів”. Члени парламенту, для яких депутатський мандат є засобом лобювання власних економічних інтересів, чудово розуміють, що переобрання значно простіше та дешевше досягти по одномандатному округу, а ніж

вкладати капітал у загальнонаціональну виборчу кампанію певної партії.

Таким чином, реакція на впровадження змішаної виборчої системи не є однозначною. Хоча, слід зазначити, що такий порядок виборів сприятиме політичному структуруванню суспільства взагалі, Верховної Ради — зокрема, становленню тих політичних партій, які користуються найбільшою підтримкою в основній масі народу, зміцненню зв'язків депутатів з цими партіями, що забезпечує передусім пропорційна система, і разом з тим не порушить тих традиційних зв'язків депутатів з виборцями, населенням відповідних територіальних виборчих округів, які забезпечує мажоритарна виборча система.

ЧИСЕЛЬНІСТЬ ЧЛЕНІВ ПАРТІЙ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ 13-ГО СКЛИКАННЯ

Свідченням збільшення ролі та впливу політичних партій на суспільні процеси в Україні є дослідження динаміки визначеності парламентарів щодо партійної приналежності.

На початку функціонування парламенту 13-го скликання, у Верховну Раду України було обрано у депутати 90 членів Комуністичної партії України, 22 члени Народного Руху України, 21 — Селянської партії України, 15 — Соціалістичної партії України, 8 — Української Республіканської партії, 5 — Конгресу Українських Націоналістів, 5 — Партії праці, 4 — Партії демократичного відродження України, 3 — Української Національної Асамблеї, 3 — Демократичної партії України, 2 — Соціал-демократичної партії України, 2 — Громадянського Конгресу України, 1 — Української консервативно-республіканської

партії та 1 член Партії економічного відродження Криму.

На сьогодні у парламенті представлені 90 членів Комуністичної партії України, 24 члени Народно-го Руху України, 24 — Аграрної партії України, 17 — Соціалістичної партії України, 15 — Селянської партії України, 15 — Народно-демократичної партії, 11 — Ліберальної партії України, 9 — Української Республіканської партії, 9 — Християнсько-демократичної партії України, 6 — Конгресу Українських Націоналістів, 4 — Партії праці, 4 — Демократичної партії України, 3 — Соціал-демократичної партії України, 3 — Української Національної Асамблеї, 2 — Прогресивної соціалістичної партії України, 2 — Громадянського Конгресу України, 1 — Партії демократичного відродження України, 1 — Кримської партії та 1 член Партії економічного відродження Криму.

Як свідчать приведені відомості, якщо на грудень 1994 року число членів партій — депутатів Верховної Ради України складало 46,2%, то на травень 1997 року цей відсоток дорівнює 58,2.

Збільшення числа "партійців" не відбувалося за рахунок довиборів, оскільки з числа дообраних

членів парламенту після 4 грудня 1994 року лише кожен третій є членом певної партії.

Відповідно ріст числа членів партій відбувався за рахунок рекрутизації безпартійних депутатів. Саме таким чином збільшилася чисельність в парламенті членів Соціалістичної партії України, Соціал-демократичної партії України, Християнсько-демократичної партії України та Ліберальної партії України.

Іншим фактором, який вплинув на чисельність партійних лав стало утворення нових політичних партій. Це спричинило появу 15-ти членів Народно-демократичної партії, 2-х членів Прогресивної Соціалістичної партії України та членів Аграрної партії України, а також зменшення числа членів Партії праці, Партії демократичного відродження України та Селянської партії України.

Можна передбачити, що тенденція вступу безпартійних депутатів до тієї чи іншої партії буде продовжуватися. Особливо цей процес прискориться з прийняттям нового виборчого закону, де передбачатиметься голосування за партійні списки. Окрім цього, можливою уявляється певною частиною депутатського корпусу своєї партійної приналежністю. Це

твердження базується на факті діяльності членів однієї партії у різних парламентських фракціях.

Так, з 90 членів Комуністичної партії України — 84 є членами фракції “Комуністи України за соціальну справедливість і народовладдя”, 3 — “Міжрегіональної депутатської групи”, 2 — фракції Соціалістичної і Селянської партії України та 1 — фракції “Незалежні”. З 24 депутатів — членів Народного Руху України до фракції НРУ входить 20, 1 до складу групи “Реформи”, 1 до фракції “Соціально-ринковий вибір” та 2 не заявили себе у депутатських фракціях і групах. З 11 членів ЛПУ 8 є членами фракції “Соціально-ринковий вибір”, 3 — членами “Єдності”.

Найбільша розпорошеність тут спостерігається серед членів ХДПУ, СДПУ, ПП. З 9-ти християнських-демократів 1 є членом фракції “СРВ”, 4 — “Реформи” та 4 — “Єдність”. З 3-х членів СДПУ 1 входить до складу “Міжрегіональної депутатської групи”, 1 — до складу фракції “Незалежні” та 1 не заявив себе у депутатських групах і фракціях. З 4-х членів Партії праці 2 — “МДГ”, 1 — “Незалежні”, 1 — не заявив себе у депутатських групах і фракціях.

ФРАКЦІЇ ТА ДЕПУТАТСЬКІ ГРУПИ В ПАРЛАМЕНТІ УКРАЇНИ

Фракція (від лат. *fractio* — розламувати, дробити) — є важливим елементом парламентської структури, який істотно впливає на організацію і діяльність представницького органу. Правове регулювання роботи фракції (груп) в Україні здійснюється Регламентом Верховної Ради. Як і в більшості країн Східної та Центральної Європи, вітчизняним Регламентом передбачено створення об'єднань народних депутатів як на партійній основі — у цьому випадку вони отримують назву фракцій, так і позапартійній основі, коли депутати поділяють однакові або схожі погляди з питань державного і соціально-економічного розвитку — у цьому випадку вони називаються депутатськими групами.

На 20 травня 1997 року у Секретаріаті Верховної Ради України зареєстровані 5 депутатських фракцій:

- “Комуністи України за соціальну справедливість і народовладдя”;

- Соціалістичної і Селянської партій України;

- Аграрної партії України;

- “Народний Рух України проти комунізму, імперіалізму, мафії, за державність, демократію, реформи”;

- “Соціально-ринковий вибір” (Ліберальна партія України).

та 5 депутатських груп:

- “Конституційний центр”;

- “Реформи”;

- “Єдність”;

- “Незалежні”;

- “Міжрегіональна депутатська група”.

Аналізуючи склад депутатських об'єднань в парламенті, слід відзначити, збільшення кількості фракцій. Якщо у грудні 1994 року партійних фракцій було 3 (КПУ, СПУ та НРУ), зараз же у фракції оформилися представники 6-ти партій. Це свідчить про зростаючий вплив політичних партій на процеси, які відбуваються у Верховній Раді та її внутрішню структуру.

Метою створення фракцій та груп є намагання одностайними спільними зусиллями сприяти підвищенню ефективності прийняття рішень. Тому, створенні як механізм лобювання своїх політичних переконань, фракції та групи мають являти собою єдиний, мобільний, дисциплінований організм. Реальним показником монолітності депутатської фракції (групи) є результати голосувань її членів, оскільки волевиявлення депутата здійснюється саме актом голосування.

Прослідкуємо відповідність теперішніх парламентських фракцій та груп у Верховній Раді установленим у світовій практиці вимозі жорсткої дисципліни під час прийняття рішення.

Для зручності введемо показник “одностайність”, який характеризує фракції та групи з точки зору спільності поглядів членів депутатських угруповань на будь-яке питання законотворчої діяльності. Цифровим відображенням організованості фракцій і є показник “одностайність”, який пропонується виводити з відношення кількості голосів членів фракції (групи), які переважають у рішенні фракції (групи), до загальної кількості депутатів даної фракції (гру-

пи). Нагадаємо, що відмова від реєстрації також є участю у прийнятті рішення.

Найбільш політично гострі дебати протягом 7-ї сесії Верховної Ради України розгорнулися навколо наступних питань:

1) про порядок висвітлення роботи 7-ї сесії Верховної Ради України (від 05.02.97, взяло участь — 351, “за” — 218, “проти” — 42, “утримались” — 26, не голосували — 65

№	Фракція, група	“за”	“проти”	“утрим.”	“не гол.”	одностай- ність у %
1	Позафракційні	24	6	1	4	-
2	Комуністи	80	0	0	2	94
3	НРУ	0	14	2	7	54
4	Соціалісти	19	0	0	0	68
5	“КЦ”	13	12	2	16	28
6	“Реформи”	5	3	3	15	50
7	“Єдність”	7	4	10	8	28
8	“МДГ”	22	2	0	1	81
9	Незалежні	15	0	5	3	60
10	“СРВ”	11	0	5	3	44
11	Аграрники	21	1	2	4	55

2) про проект Закону України “Про Раду Національної безпеки і оборони” (від 05.03.97, взяли участь — 317, “за” — 213, “проти — 62”, “утр.” — 15, не голосували — 27

№	Фракція, група	“за”	“проти”	“утр.”	“не гол.”	одностай- ність у %
1	Позафракційні	24	3	1	5	-
2	Комуністи	13	43	1	7	51
3	НРУ	22	2	0	0	85
4	Соц.	8	5	3	1	29
5	“КЦ”	39	0	1	1	70
6	“Реформи”	18	1	2	2	60
7	“МДГ”	14	3	1	1	52
8	Незалежні	12	1	2	6	48
9	“СРВ”	14	2	2	2	56
10	Аграрники	22	2	1	1	58

3) про проект Закону України “Про Кабінет Міністрів” (від 05.05.97, взяли участь — 286, “за” — 219, “проти” — 36, “утр.” — 6, не голосували — 25)

№	Фракція, група	"за"	"проти"	"утр."	"не гол."	одностай- ність у %
1	Позафракційні	23	3	1	1	—
2	Комуністи	47	12	0	7	55
3	НРУ	16	0	0	4	62
4	"КЦ"	22	1	2	2	39
5	"Реформи"	24	0	0	0	80
6	"Єдність"	11	10	1	3	31
7	"МДГ"	13	3	0	2	48
8	Незалежні	14	0	0	1	56
9	СРВ	17	1	0	1	68
10	АПУ	13	1	1	1	42
11	С. і С.	19	5	1	3	56

4) про пропозицію народного депутата В.І.Степенка щодо показу по телебаченню в повному обсязі питання про зміщення з посади Голови Верховної Ради України (від 14.05.97, взяли участь — 232, "за" — 185, "проти" — 6, "утр." — 4, не голосували — 37)

№	Фракція, група	"за"	"проти"	"утр."	"не гол."	одностай- ність у %
1	Позафракційні	21	0	0	2	—
2	Комуністи	77	0	0	0	91
3	НРУ	0	0	0	0	100
4	"КЦ"	4	1	0	4	80
5	"Реформи"	2	1	0	7	67
6	"Єдність"	2	4	1	12	33
7	"МДГ"	14	0	1	0	52
8	Незалежні	11	0	0	4	44
9	СРВ	6	0	2	5	24
10	АПУ	15	0	0	3	48
11	С. і С.	33	0	0	0	87

Таким чином, середній показник "одностай-
ність" дорівнює для:

- фракції Народного Руху України — 75%;
- фракції "Комуністи України" — 73%;
- фракції Соціалістичної і Селянської партій України — 72%;
- групи "Реформи" — 64%;
- "Міжрегіональної депутатської групи" — 58%;
- групи "Конституційний центр" — 54%;

- групи “Незалежні” — 52%;
- фракції “Соціально-ринковий вибір” — 48%;
- фракції Аграрної партії України — 45%;
- групи “Єдність” — 31%

Отже, традиційно політологічним уявленням про фракцію (групу) відповідають фракції НРУ, КПУ та СПУ і СелПУ.

Певне розмаїття у поглядах на конкретні питання законотворчої діяльності спостерігаються у групах “Реформи”, “МДГ”, “КЦ” та “Незалежні”.

Істотне розшарування під час голосувань виявляють члени фракцій “Соціально-ринковий вибір” (Ліберальної партії України), Аграрної партії України та групи “Єдність”.

Приведені результати свідчать, що:

- по-перше, на відміну від своїх прототипів в парламентах західних країн, фракції (групи) у Верховній Раді України не є внутрішньо єдиними. Рішення фракцій з того чи іншого питання не є формально обов'язковими для депутатів-членів фракцій;
- по-друге, найбільшу згуртованість демонструють фракції політичних партій, які, з одного боку, в переважній більшості складаються з членів однієї

партії (з 26 членів фракції НРУ 20 депутатів є членами Руху, з 85 членів фракції “Комуністи України” 84 депутати є членами КПУ, з 35 членів фракції Соціалістичної та Селянської партій України 25 депутатів є членами СПУ і СелПУ), з іншого боку, мають великий політичний досвід публічного функціонування (як із змістовної так і з хронологічної точки зору) та чітко визначені політичні ідеології;

- по-третє, об'єднання у фракції (групи) членів різних партій спричиняють значні розбіжності у поглядах на вирішення тих чи інших питань (так до складу фракції “Реформи” входять представники 4-х партій, до “МДГ” — 5-ти партій, до групи “Конституційний центр” — 4-х партій, до групи “Незалежні” — 4-х партій, до складу групи “Єдність” — 4-х партій);

- по-четверте, ситуація відсутності одностайності у голосуванні провокується відсутністю чіткої ідеологічної спрямованості депутатів-членів фракції (з 25 членів групи “Незалежні” 21 депутат є безпартійним, з 25 членів фракції “Соціально-ринковий вибір” (Ліберальної партії України) лише 8 депутатів є членами ЛПУ);

- по-п'яте, навіть за умов, коли фракція складається із членів однієї партії (з 31 члена фракції Аграрної партії України 24 є членами АПУ), на результати голосувань всередині фракції впливає розмитість, невизначеність ідеологічних засад функціонування партії.

Отже, тенденція до збільшення числа фракцій у парламенті, їх внутрішня зорганізованість і дисциплінованість, слідування виконанню ідеологічних настанов політичних партій, які вони представляють, свідчать про формування у вітчизняному представницькому органу типових розвиненим країнам світу партійних депутатських угруповань.

Підбиваючи підсумки в цілому, слід зазначити, що політичні партії як важливий елемент громадянського суспільства набувають ознак дієвого механізму відправлення владних відносин у стінах вищого представницького органу України — у Верховній Раді. Політичні партії за умов безпартійних виборів проявили себе ефективним інструментом боротьби за право представляти інтереси виборців. Зростаюча кількість депутатів — членів партій засвідчує необхідність об'єднання політичних однодумців у зорганізовані, дієздатні та ідеологічно визначені угруповання. Такі угруповання набувають все більшої ваги та технологічно-процесуальної значущості у процесі узгодження та прийняття рішень у законодавчій діяльності.

Все це є свідченням удосконалення демократичних процедур в нашій державі і, значною мірою, гарантом входження України в число розвинених цивілізованих країн з високим рівнем розвитку громадянського суспільства.



ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ ДЕЯКИХ ХАРАКТЕРИСТИК ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Країна	Виборча система	Система голосування у одномандатних округах	Вимоги щодо явки виборців	Бар'єр пропорційної системи	Суб'єкти висування
АЛБАНІЯ	Змішана	Система абсолютної більшості у першому турі, система відносною більшості у другому турі	не застосовується	4%	Політичні партії, самовисування
БЕЛАРУСЬ	Мажоритарна	Система абсолютної більшості з повторним голосуванням по двох кандидатурах	50%	не застосовується	Політичні партії (виборчі блоки), організації ветеранів Республіки Беларусь та республіканські спілки інвалідів, трудові колективи, колективи середніх спеціальних та вищих учбових закладів, збори виборців за місцем проживання та військовослужбовці у військових частинах, виборці
БОЛГАРІЯ	Пропорційна	не застосовується	не застосовується	4%	Політичні партії, групи виборців

Країна	Виборча система	Система голосування у одномандатних округах	Вимоги щодо явки виборців	Бар'єр пропорційної системи	Суб'єкти висування
ГРУЗІЯ	Змішана	Система абсолютної більшості з повторним голосуванням по двох кандидатурах	50%	немає відновної інформації	Політичні партії (блоки) та групи виборців
ЕСТОНІЯ	Пропорційна	не застосовується	не застосовується	5%	Політичні партії, виборчі спілки та окремі виборці
ЛАТВІЯ	Пропорційна	не застосовується	не застосовується	4%	Політичні партії
ЛИТВА	Змішана	Система абсолютної більшості з повторним голосуванням по двох кандидатурах	40%	4%	Політичні партії, самовисування
МАКЕДО-НІЯ	Мажоритарна	Система абсолютної більшості з повторним голосуванням за системою відносною більшості по кандидатурах, які набрали не менше 7% голосів	1/3	не застосовується	Громадяни, політичні партії та інші типи організацій та об'єднань
МОЛДОВА	Пропорційна	не застосовується	1/3	4%	Політичні партії, громадсько-політичні організації, самовисування

Країна	Виборча система	Система голосування у одномандатних округах	Вимоги щодо явки виборців	Бар'єр пропорційної системи	Суб'єкти висування
ПОЛЬША	Пропорційна	не застосовується	не застосовується	5%	Виборці, політичні партії та організації, громадські організації
РОСІЯ	Змішана	Система відносної більшості	застосовується 25%	5%	Виборці (за місцем роботи, служби, навчання чи проживання), виборці об'єднання, виборчі блоки
РУМУНІЯ	Пропорційна	не застосовується	не застосовується	3%	Партії та політичні організації, самовисування
СЛОВАЧЧИНА	Пропорційна	не застосовується	не застосовується	5%-партії, 7%-коаліції (2-3 члени), 10%-коаліції (4 і більше)	Політичні партії
СЛОВЕНІЯ	Пропорційна	не застосовується	не застосовується	2,5%	Політичні партії, інші політичні організації, виборці
УГОРСЬКА	Змішана	Система відносної більшості (перший тур - 50%, повторний - 25%). Якщо кількість	50%	5%-партії, 15%-блоки (3 і більше)	Виборці, політичні партії

Країна	Виборча система	Система голосування у одномандатних округах	Вимоги щодо явки виборців	Бар'єр пропорційної системи	Суб'єкти висування
УКРАЇНА	Мажоритарна	кількість поданих голосів перевищила 50% проте жоден з кандидатів не був обраний, голосування проводиться по трьох кандидатах, які набрали відносну більшість голосів за умови, що ця кількість перевищує 15%. Вимога явки - 25%	50%	не застосовується	Громадяни, політичні партії (блоки), трудові колективи
ЧЕХІЯ	Пропорційна	Система абсолютної більшості з повторним голосуванням по двох кандидатах	не застосовується	не застосовується	Політичні партії
ХОРВАТІЯ	Змішана	Система відносної більшості	не застосовується	5% 3%	Політичні партії, громадяни, групи виборців

Андрій Цибенко
Політична партія в парламенті України:
принципи організаційного функціонування

Редактор Світлана Панич

Видавнича група:

К.Малеев,
О.Бондаренко,
К.Малова,

Підписано до друку 23.06.97.
Папір 75 г/м². Умов. др. арк. 1,2

Видруковано
Центром громадської просвіти
"Київське братство",
254070 Київ-70, Конtrakтова пл., 7,
тел. 416-5439