

УДК 328.126(477)

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2023.51.20>

ОСОБЛИВОСТІ ПАРТІЙНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

Юрій Кісель

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби,
кафедра парламентаризму
вул. Академіка Ромоданова, 12/2, 04050, м. Київ, Україна*

У статті розглянуто особливості партійного представництва у Верховній Раді України. З'ясовано, що на сьогодні політичні партії залишаються найбільш дієвим каналом формування суспільних інтересів, адже є ключовими акторами не лише політичного процесу, але й державного будівництва, а також репрезентують позиції різних груп суспільства щодо актуальних проблем.

Виявлено, що сучасні вітчизняні партії характеризуються організаційною неспроможністю та слабкою інституціоналізацією, тісним зв'язком з інтересами фінансово-промислових груп, активним використанням адмінресурсу під час виборчих кампаній, непрозорістю партійного фінансування. Як наслідок, в Україні не склалася стабільна партійна система, що прямо впливає на якість партійного представництва у Верховній Раді України.

Визначено, що однією з ключових проблем є недостатній рівень спроможності осіб, що формують партійне представництво на парламентському рівні, реалізовувати мету своєї діяльності – служіння інтересам громадян та через обмежену спроможність політичних об'єднань, шляхом яких здійснюється представництво, реалізовувати свої функції. Проблемою також залишається процес узгодження позицій різних політичних сил на рівні парламенту, а також відсутність чітких політико-правових положень про права, обов'язки й відповідальність парламентських об'єднань, передусім коаліції депутатських фракцій і груп.

Автором визначені ключові напрями удосконалення партійного представництва у Верховній Раді України, а саме: продовження реформи виборчої системи у напрямку зростання ролі територіальних списків; удосконалення чинного законодавства у сфері забезпечення діяльності політичних об'єднань усіх видів у контексті їх програмно-проблемної ефективності та електоральної активності; удосконалення механізмів державного фінансування політичних партій.

Ключові слова: партійне представництво, парламент, Верховна Рада України, політичні партії, парламентські об'єднання, фракції, суспільні інтереси.

Постановка проблеми. У сучасних репрезентативних демократіях політичні партії є одним з ключових факторів розвитку не лише політико-управлінських, але й соціально-економічних та гуманітарних процесів. Передусім це пов'язано з тим, що саме політичні партії сприяють артикуляції, агрегації та інтеграції суспільних інтересів (причому неодноразово – принципово різних). Ці функції партії реалізують через участь у парламентських та місцевих виборах, а у випадку перемоги на них – у форматі парламентських об'єднань (фракцій та депутатських груп, коаліцій, парламентської більшості та меншості), які виступають майданчиком для обговорення завдань, визначених виборчими програмами та досягнення необхідних політичних компромісів.

Водночас, діяльність парламентських об'єднань потребує суттєвого удосконалення та подолання низки негативних явищ, серед яких – ситуативність формування

парламентської більшості, обмеженість включення в парламентську діяльність депутатської меншості, невизначеність системи взаємозв'язків парламентських об'єднань з відповідними політичними партіями та суспільством тощо. З іншого боку, не слід забувати про те, що якість та ефективність діяльності парламентських об'єднань безпосередньо залежить від якості політичних партій. Виходячи з цього, проблема партійного представництва у парламенті набуває особливої актуальності, оскільки нагальними є кардинальні зміни у вітчизняному партійному середовищі та подолання ключових викликів сьогодення, у тому числі, пов'язаних з подальшою європейською та євроатлантичною інтеграцією України.

Аналіз останніх наукових досліджень. Проблеми формування та функціонування політичних партій досліджували такі зарубіжні вчені, як С. Верба, Л. Даймонд, Р. Даль, Р. Дворкін, А. Лейпгарт, Д. Растоу, Ф. Фукуяма та інші. Серед вітчизняних науковців слід відзначити ґрунтовні роботи М. Головатого, В. Гошовської, М. Кармазіної, А. Колодій, М. Михальченка, Ф. Рудича, Ю. Шайгородського, Ю. Шведа.

У свою чергу діяльність парламентських об'єднань перебувала у фокусі уваги Дж. А. Алмонда, В. Венгера, Г. Кречмера, Р. Мартинюка, В. Мироненка, А. Романюка, Б. Пауела, Л. Хейдара та інших.

Водночас проблеми та перспективи партійного представництва у парламенті, зокрема Верховній Раді України, не знайшла належного висвітлення у науковій літературі, що й актуалізує обрану нами тему дослідження.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні особливостей партійного представництва у Верховній Раді України.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні політичні партії залишаються найбільш дієвим каналом формування суспільних (у західній політичній традиції – публічних) інтересів. По-перше, вони є ключовими акторами не лише політичного процесу, але й державного будівництва. По-друге, саме партії репрезентують позиції різних груп суспільства щодо актуальних питань внутрішньої та зовнішньої політики.

Згідно законодавства України, політична партія – це «зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах» [5]. Крім цього, метою діяльності будь-якої партії є здобуття політичної влади – на місцевому, регіональному або національному рівнях та, врешті-решт, здійснення державного керівництва країною.

Отже, мета політичної партії має дві складові. Щодо першої складової, то вона полягає у формуванні та вираженні політичної волі громадян і є досить складною в реалізації. Це пов'язано з тим, що, на думку вітчизняних дослідників, сам феномен політичної волі має поліваріантні прояви в суспільно-політичній практиці, що в результаті призводить до різноманітності визначень та інтерпретацій зазначеного поняття. Наприклад, в межах «західної» політичної традиції політична воля розглядається передусім як «інструмент трансформації владних структур, що виступають ресурсом зловживання і нехтування суспільними інтересами» [7, с. 273].

Згідно іншого підходу, політична воля фактично децентралізує політичну владу, закріплюючи за суспільством можливості впливати на відповідні процеси з обмеженням ролі політичної еліти. Всі політичні розбіжності при цьому вирішуються за допомогою, по-перше, компетентних рішень, по-друге, компромісів, що підкріплюється відповідним рівнем політичної культури громадян. У підсумку ми маємо достатньо ефективну суспільну

взаємодію громадян та політичних партій, а також громадських об'єднань та суспільних рухів у вирішенні соціально-політичних проблем.

Таким чином, саме високий рівень політичної культури суспільства (складовими частинами якого є ідеологічне спрямування, політична ідентифікація та ціннісні орієнтири), фактично визначає загальний стан соціуму як політичного суб'єкта, що у свою чергу забезпечує послідовну реалізацію поставлених цілей у політичній сфері [7, с. 273–274].

Отже, свідоме включення особистості в діяльність політичних інститутів, найбільш показовим прикладом яких є політичні партії, може характеризувати її подальшу активну участь в інших політичних об'єднаннях, у тому числі – парламентських. Адже це засвідчує її усвідомлене сприйняття засадничих ідей політичної партії, які відображають її конкретний життєвий досвід, традиції, культуру, цінності. Крім того, саме свідоме визнання конкретної ідеології політичної партії лежить в основі добровільного об'єднання.

Щодо другої позиції, то вона стосується участі політичних партій у виборах та політичних процесах в цілому. І статистична реальність України у цьому відношенні є край показовою. Так, з 349 зареєстрованих на 2019 рік політичних партій (на сьогодні у країні зареєстровано близько 370 партій, точні дані відсутні через правовий режим воєнного стану) участь у парламентських виборах брали 22 партії, тобто всього 6,3%. Мова йде про партійні структури, які змогли досягти достатньо високого рівня електоральної активності різними заходами на національному рівні, зокрема публічними акціями, національними або міжрегіональними ініціативами (презентації проектів, програми тощо), великими партійними заходами національного або міжрегіонального рівня (форуми, з'їзди, наради, лекції, програмні засідання керівних органів тощо).

Втім важливим питанням у контексті аналізу діяльності політичних партій в Україні залишається рівень довіри до них населення, яка, попри велику кількість політичних сил, перебуває на дуже низькому рівні. Так, згідно з дослідженням, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова з 22 лютого по 1 березня 2023 року (в рамках проекту Програми MATRA, що фінансується Посольством Королівства Нідерландів в Україні), 63,3% респондентів висловили недовіру політичним партіям (21,7% – скоріше та повністю довіряють) [4].

Показово, що за результатами соціологічного опитування, що проводилося Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва разом із соціологічною службою Центру Разумкова з 5 по 12 серпня 2022 року (за грантової підтримки Університету Бремена та Міжнародного фонду «Відродження»), політичним партіям не довіряло 55% українців [2]. Тобто, тенденція погіршення ставлення до політичних партій є цілком очевидною.

До загальних причин подібної ситуації слід віднести організаційну неспроможність та слабку інституціоналізованість вітчизняних партій, їх тісний зв'язок впродовж тривалого часу з інтересами фінансово-промислових (де-факто олігархічних) груп, активне використання адмінресурсу під час виборчих кампаній, непрозорість партійного фінансування, «купівлю партій» тощо. Як наслідок, для України достатньо довгий час ключовими тенденціями партійного будівництва були «феномен швидкої-одноразової-штучної-гібридної партії, порушення партіями законодавства, принаймні у частині щодо всеукраїнського масштабу діяльності та функціонування політсил, ворожих українській державності» [3, с. 42].

Дослідники також акцентують увагу на наступних негативних тенденціях, які звужують суспільно-політичні зв'язки між партіями і громадянами, а за цим – й довіру громадян до політичних структур. Зокрема, мова йде про:

- нездатність партій налагодити ефективну організаційну роботу на місцях, здійснювати координацію між центральним керівним органом партії та місцевими осередками;
- недостатню увагу більшості політичних партій щодо розробки програмно-проблемних пропозицій. Дана тенденція є особливо характерною для позапарламентських партій, що знижує їх можливості реалізовувати свої функції;
- обмеженість фінансової підтримки значної кількості політичних партій (насамперед, позапарламентських), що утворює значні перешкоди їх включення в активний політичний процес [6].

Загалом, як зазначають вітчизняні дослідники, «партійне будівництво в Україні – це непрозорий процес, який майже не контролюється державою і часто йде в розріз із суспільними потребами та інтересами» [87]. З іншої сторони, об'єктивною реальністю є обмеження з боку держави діяльності тих політичних об'єднань, які можуть складати опозицію до діючої влади. Чинне законодавство України про політичні партії визначає їхні права і гарантії (ст. 12), серед яких є гарантія щодо свободи опозиційної діяльності, у тому числі: «можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні медіа в порядку, встановленому законом; вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку» [5].

Отже, слід погодитися з висновками провідних науковців, які зазначають, що «дослідження особливостей вітчизняного партогенезу впродовж 30-річного періоду свідчить на користь висновку про те, що в Україні не склалася стабільна партійна система» [3, с. 42]. Це, у свою чергу, прямо впливає на якість партійного представництва у Верховній Раді України.

Однією з ключових проблем, на наш погляд, є недостатній рівень спроможності осіб, що формують партійне представництво на парламентському рівні, реалізовувати мету своєї діяльності – служіння інтересам громадян, і, головним чином, через обмежену спроможність політичних об'єднань, шляхом яких здійснюється представництво, реалізовувати свої функції. В основі даного феномену – як суперечливість процесу становлення демократії в Україні, що відбивається на суперечливості процесу формування і функціонування політичних партій, так і нечітке усвідомлення суб'єктами політичних об'єднань особливостей їх діяльності на державному рівні в конкретно-історичних умовах розвитку України.

Так, суб'єктами об'єднання у політичних партіях є члени партії, які є активними громадянами і які мають власні політичні переконання; у парламенті – це парламентські фракції, парламентські комітети, парламентська коаліція, парламентська опозиція. У цих об'єднаннях член політичної партії виступає ключовою фігурою, ключовим політичним гравцем, який перебуває одночасно у декількох структурах взаємодії:

- «член партії – політичний лідер»;
- «член парламентської партії – керівник (член) парламентського комітету, коаліції чи опозиції, фракції»;
- «член парламентської фракції – парламент».

В усіх цих структурах парламентар, як член політичної партії, має демонструвати глибокі переконання щодо правильності позицій власної політичної партії, повинен мати достатній досвід роботи у сфері задоволення інтересів громадян держави та вміння дотримуватись консенсусу, тобто – вміння «мислити (відчувати) спільно», адже будь яке

політичне об'єднання повинно вміти постійно узгоджувати інтереси конкуруючих сторін задля виникнення консенсусу. На рівні парламенту – це передусім узгодження суспільних інтересів.

Проблемою також залишається процес узгодження позицій різних політичних сил на рівні парламенту, для досягнення яких парламентарі як члени політичних (парламентських) партій повинні ґрунтувати власну політичну діяльність на засадах ідей консолідованої демократії.

Це означає створення відповідних умов для дотримання «єдиних правил гри» («the only game in town») [9]. Досягти цього можна трьома шляхами:

- перший – поведінка (ніхто не може робити спроби досягнути своєї мети антидемократичним шляхом);
- другий – орієнтація (більшість у суспільстві орієнтована на вирішення соціальних проблем виключно у рамках демократичних процедур та інститутів);
- третій – якість конфліктів (всі конфлікти вирішуються згідно чинної нормативно-правової бази) [1].

Вважаємо, що для досягнення консенсусу у різних політичних об'єднаннях (політична партія, парламентська коаліція, парламентська опозиція) необхідно кожному її учаснику оволодіти цими практиками. Відповідно, їх потрібно до цього готувати. Це покращить якість партійного представництва у парламенті.

Водночас, актуальною проблемою залишається співвідношення уявлень про консолідовану демократію як єдиних правил гри і особистої позиції кожного окремого парламентаря. У даному контексті особливого значення набуває питання імперативного або вільного мандату відповідно до існуючих практик парламентської діяльності в різних країнах.

Як правило, в сталих демократіях і демократіях, що перебувають на стадії становлення, превалює вільний мандат, що передбачає відповідальність кожного парламентаря за загальні суспільні інтереси та досягнення компромісу загальнодержавного рівня в реалізації законодавчої діяльності. Втім, маючи вільний мандат депутата, кожний член політичного об'єднання, демонструє й власне ставлення до політичної ситуації, яка визначена порядком денним і тим самим демонструє так зване «коаліційне мистецтво». В теорії коаліцій це пояснюється тим, що «коаліційна політика є вершиною політичного мистецтва» і використовує основи теорій ігор, що відображають спроможність парламентаря діяти відповідно ситуативним і стратегічним імперативам коаліційного об'єднання [8]. Таке мистецтво полягає в тому, щоб депутат, якого обирає народ, не тільки був добре підготовлений до виконання коаліційної дії, а й володів спеціально сформованою коаліційною компетентністю, яка сприяє забезпеченню консенсусу (порозумінню) між різними політичними силами.

Нарешті, суттєвою проблемою є відсутність чітких політико-правових положень про права, обов'язки й відповідальність парламентських об'єднань, передусім коаліції депутатських фракцій і груп, що значно ускладнює реалізацію реформування країни у напрямі демократії через встановлення суспільно-політичних зв'язків між суспільством і парламентом. З іншої сторони, саме підтримка відповідних зв'язків набуває особливого значення для дієвого функціонування парламенту, що має узагальнювати і зводити до консенсусу суспільні інтереси.

Не викликає сумнівів той факт, що всі політичні об'єднання формуються на засадах добровільності та на основі спільних чи близьких цінностей. Відмінними в них є цілі об'єднання, тобто те, до чого прагнуть, чого вони намагаються досягти. Їх суб'єктність

визначається різновидами діяльності у парламенті – парламентські політичні (фракції, коаліція, опозиція) або адміністративні (комітети) об'єднання. Різноманітність цілей політичних об'єднань у парламенті пов'язана з їхніми функціями і повноваженнями. Однак всі вони ґрунтують свою діяльність, посилаючись на ціль політичної партії, яка чітко сформульована чинним законодавством України і передбачає сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, забезпеченню їх участі у виборах тощо.

Вищезазначені особливості вимагають пошук напрямів та механізмів удосконалення партійного представництва у Верховній Раді України. Що передусім треба зробити для того, аби політичні партії більш ефективно представляли інтереси різноманітних суспільних груп на рівні парламенту та, у кінцевому підсумку, сприяли якісному виконанню основних функцій, покладених на вищий законодавчий орган країни?

По-перше, слід продовжити реформу виборчої системи у напрямку зростання ролі регіональних виборчих округів (у нинішньому форматі – територіальних списків). Це змусить партії активно розвивати місцеві та регіональні структури, бути в курсі проблем та потреб територіальних громад, активно комунікувати з виборцями. Останні, у свою чергу, отримають додаткові важелі впливу та контролю над народними депутатами, що в цілому покращить систему представництва на рівні парламенту.

По-друге, необхідно удосконалити чинне законодавство у сфері забезпечення діяльності політичних об'єднань усіх видів як передумови їх програмно-проблемної ефективності та електоральної активності. Це передбачає:

- законодавче забезпечення процедур внутрішньопартійної демократії (зокрема, відкритість конференцій та зборів партійних організацій на різних рівнях);

- подальшу децентралізацію партій (суттєво підвищення значення місцевих партійних осередків);

- впровадження механізмів підвищення лояльності до партій з боку їх парламентських представників, що унеможливить проведення ними політики, яка суперечить ключовим ціннісно-ідеологічним позиціям партії (при формальному збереженні «вільного мандату»);

- розробку та впровадження фандрайзингової політики партій;

- обов'язковість роботи зі стратегування та планування з метою представлення суспільству реальної комплексної програми дій, а також механізмів її втілення на практиці (зокрема, підвищення вимог до програм політичних партій тощо).

По-третє, слід удосконалити механізми державного фінансування політичних партій. Зокрема, чітко визначити:

- межі приватного фінансування (у тому числі, чітко визначити перелік суб'єктів, які не зможуть цього робити);

- порядок і терміни надання фінансової звітності (наприклад, щоквартально);

- механізми зменшення надмірного впливу «спонсорів» партії на прийняття стратегічних рішень без прямої участі у партійній діяльності.

Водночас політичні партії, які мають представництво у парламенті, повинні максимально сприяти розвитку компетентності своїх членів, причому відразу на трьох рівнях:

- 1) професійної – для перебування у складі парламентського комітету;

- 2) коаліційної – для перебування у складі парламентської коаліції,

- 3) поведінкової та ціннісно-орієнтованої – для реалізації ідей консолідованої демократії та ідей служіння громадянам держави.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Реалізація пропонованих ініціатив сприятиме, з одного боку, формуванню в Україні демократичної партійної системи,

в якій громадяни реально впливатимуть не лише на розробку партійних стратегій та програм, але й висунення кандидатів, з іншого – суттєво підвищить ефективність партійного представництва. Гарантією останнього стануть підвищення ефективності та демократичності внутрішньопартійних процедур, прозорість та відкритість фінансування політичних партій, інклюзивність партій для різних груп суспільства, а також компетентність обраних до вищого законодавчого органу країни партійних представників.

Перспективи подальших досліджень полягають передусім у визначенні особливостей інституційного розвитку політичних партій та їх парламентських об'єднань в Україні, науковому обґрунтуванні критеріїв їх ефективності та механізмів впровадження принципів консолідованої демократії в парламентській діяльності.

Список використаної літератури

1. Вонсович С. Г. Консолідована демократія: дефініції та методологія дослідження. *Нова парадигма*. 2012. Випуск 113. С. 159–168.
2. Довіра до держави: як зберегти національну єдність заради перемоги. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/dovira-do-derzhav-yak-zberegiti-natsionalnu-ednist-zaradi-peremogi>
3. Кармазіна М. Тридцять років української багатопартійності (кінець 1990 – початок 2020 рр.). Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2020. 88 с.
4. Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади, довіра до соціальних інститутів (лютий-березень 2023 р.). Разумков Центр. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-liutyi-berezen-2023r>
5. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>
6. Рейтинг активності та ефективності політичних партій України. URL: http://www.icps.com.ua/assets/uploads/images/files/reuting_efektivnost_pol_tichnih_part_y.pdf
7. Смірнова В. О. Політична воля як чинник державотворчої діяльності: об'єктивні та суб'єктивні детермінанти. Київ: Логос, 2019. 384 с.
8. Шведа Ю. Р. Політичні партії: Енциклопедичний словник. Львів: Астролябія, 2004. 500 с.
9. O'Donnell G., Schmitter Ph. C. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore, London: The John Hopkins University Press, 2013. 120 p.

FEATURES OF PARTY REPRESENTATION IN THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

Yurii Kisiel

*Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service,
Department of Parliamentarism
Akademika Romodanova str., 12/2, 04050, Kyiv, Ukraine*

The article examines the peculiarities of party representation in the Verkhovna Rada of Ukraine. It has been found that political parties remain the most effective channel for the formation of public interests, as they are key actors not only in the political process, but also in state building, and also represent the positions of various groups of society regarding current problems.

It was revealed that modern domestic parties are characterized by organizational failure and weak institutionalization, a close connection with the interests of financial and industrial groups, active use of administrative resources during election campaigns, and non-transparency of party funding. As a result, Ukraine has not developed a stable party system, which directly affects the quality of party representation in the Verkhovna Rada of Ukraine.

It was determined that one of the key problems is the insufficient level of ability of persons forming party representation at the parliamentary level to realize the purpose of their activity – serving the interests of citizens and due to the limited ability of political associations, through which representation is carried out, to realize their functions. The process of coordinating the positions of various political forces at the level of the parliament, as well as the lack of clear political and legal provisions on the rights, duties and responsibilities of parliamentary associations, primarily coalitions of parliamentary factions and groups, also remains a problem.

The author identified key directions for improving party representation in the Verkhovna Rada of Ukraine, namely: continuing the reform of the electoral system in the direction of increasing the role of territorial lists; improvement of current legislation in the field of ensuring the activities of political associations of all types in the context of their programmatic effectiveness and electoral activity; improvement of mechanisms of state financing of political parties.

Key words: party representation, parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, political parties, parliamentary associations, factions, public interests.