

ПАРЛАМЕНТСЬКІ МЕХАНІЗМИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Стаття присвячена питанням удосконалення механізмів парламентських коаліцій. Представлено характеристики коаліційної угоди, її зміст та обсяг. Проаналізовано обсяг угод, зазначено, що вони можуть значно відрізнятися навіть у межах однієї країни. Визначено, що коаліції, які ґрунтуються на детально виписаній угоді, є міцнішими й ефективнішими, ніж коаліції, угоди яких містять лише загальні принципи.

Ключові слова: співробітництво політичних партій, коаліції, парламентські коаліції, коаліційні угоди, принцип коаліційності.

Постановка проблеми. На сучасному етапі державотворення в Україні виникла нагальна потреба вдосконалення політичної системи суспільства завдяки зміцненню конституційного ладу, поглибленню демократичних основ державного управління, становленню інститутів громадянського суспільства, зміцненню національної безпеки та підвищенню міжнародного авторитету держави.

Проблема аналізу створення уряду на основі коаліційних домовленостей у світлі сучасних подій є надзвичайно актуальною, проте малодослідженою темою та недостатньо висвітленою в українській публіцистиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Типологію формування парламентських механізмів в умовах співробітництва політичних партій та органів публічної влади у своїх наукових працях досліджували В. Бронніков [1], С. Здіорук [2], Л. Гонюкова [3], В. Мироненко [4], В. Чуба [5] та ін.

З огляду на вищезазначене, насамперед є необхідність у проведенні комплексного дослідження системи понять, серед яких «принцип коаліційності», «коаліція», «парламентська коаліція».

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень функціонування парламентських механізмів сталого розвитку

в публічному управлінні України виявити наявні проблеми, зокрема й понятійного та термінологічного характеру, а також запропонувати напрями їх вирішення, що дасть змогу вдосконалити механізми парламентських коаліцій та практику їх застосування.

Виклад основного матеріалу. Насамперед варто зосередити увагу на умовах формування уряду та відзначити той факт, що спосіб створення та регулювання цілком залежить від форми правління в державі. «У президентських республіках, абсолютних та дуалістичних монархіях передбачається позапарламентське формування уряду, коли глава держави призначає посадовців без реальної участі парламенту. У парламентських і змішаних формах правління уряд формується за участю парламенту, часто із числа самих депутатів. В основу формування уряду, як правило, покладено принцип коаліційності» [6, с. 281].

Варто зазначити, що коаліційні уряди формуються в умовах об'єднання політичних партій, які, безпосередньо, мають представників у парламенті та спрямовують свої дії на отримання виконавчої влади для управління державою. Отже, принцип коаліційності базується за умов, які зосереджені на тому, що жодна партія самостійно не може отримати підтримку більшості в парламенті для створення уряду, та полягає в тому, що політичні партії плідно співпрацюють та знаходять

спільні інтереси, реалізуючи їх у процесі управління країною.

Сьогодні феномен «коаліція», що походить від латинського "coalitio", тобто «союз», розглядають як «політичний або інший союз держав чи інших політичних сил (партій, рухів, громадських діячів), об'єднаних спільною домовленістю» [7, с. 91].

Однак, на думку А. Раппапорта, «коаліція – це угода двох чи більше акторів, які вирішили кооперуватися між собою з метою максималізації власної користі» [8, с. 52]. А. Люпіа і К. Стром визначали коаліцію як сукупність індивідуумів або груп, які об'єдналися для спільних дій [9, с. 52].

Вчений У. Райкер розглядав термін «коаліція», виходячи із процесу ухвалення рішень. Якщо в якійсь групі виділяється підгрупа, яка, відповідно до встановлених і прийнятих усіма учасниками групи правил, може ухвалювати рішення для всіх членів групи, то така підгрупа буде називатися коаліцією. Не важливо, чи є вона найбільшою групою, чи ні: акцент робиться на можливості ухвалення значущого, зобов'язуючого рішення для всієї групи [10, с. 12].

Варто зазначити, що в «Оксфордському тлумачному словнику політики» поняття «коаліція» сформульовано як будь-яке об'єднання політичних партій для перемоги на виборах [11, с. 238]. Однак у «Кембріджському словнику» більш чітко сформульовано дане твердження як «об'єднання разом різних політичних партій чи груп для конкретної мети, як правило, на обмежений період, чи уряд, сформований таким чином» [12].

Дослідник Е. Келлі у своїх наукових здобутках розглядає коаліцію як групу (або групи) індивідів, яким властиві такі ознаки [13, с. 853–855]:

- згодні рухатися до спільної, чітко вираженої мети;
- задіють для досягнення цієї мети значні ресурси;
- свідомо обмінюються інформацією і засобами для досягнення мети;
- дійшли згоди щодо розподілу вигоди, отриманої від досягнення цілей.

Вітчизняні науковці ідентифікують термін «коаліція» у двох аспектах, а саме: [14, с. 254].

– Як політичний чи військовий союз держав із тих або інших питань міжнародних відносин;

– як угоду кількох політ, партій про утворення уряду із представників цих партій – так званого коаліційного уряду.

Отже, «коаліція – це сформоване за результатами виборів і на основі узгоджених політичних позицій та на засадах, установлених Конституцією України і цим Регламентом, об'єднання депутатських фракцій, народних депутатів, до якого входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради» [15, ст. 61].

Варто зауважити, що поняття «коаліція» закріплено «на найвищому нормативно-правовому рівні Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222–IV, згідно з яким до Конституції України були внесені істотні зміни в частині розподілу повноважень між гілками влади. Коаліція депутатських фракцій з'явилася окремим суб'єктом, без якого неможлива робота парламенту і уряду» [16].

Вітчизняний дослідник В. Мироненко у своїх наукових здобутках виокремлює такі типи коаліцій, що відіграють значну роль у політичній діяльності:

– коаліція між двома і більше політичними партіями – політичні партії погоджуються працювати разом для максимізації вигід від перебування при владі чи посилення своїх позицій у законотворчому процесі;

– коаліція між виборними чиновниками – державні службовці високого рангу погоджуються координувати свою діяльність або ж принаймні не створювати перешкод один одному для досягнення взаємної вигоди. Ці умови можуть бути підтримані політичними партіями в законодавчому органі чи політиками з конкретного регіону, які погоджуються працювати разом для досягнення спільної мети;

– коаліції між політичними партіями та громадськими організаціями: громадські організації можуть створювати коаліції з політичними партіями для надання їм допомоги і реалізації спільного порядку денного;

– коаліції між громадськими організаціями – громадські організації можуть

погодитися на об'єднання зусиль на політичній арені для впливу на результати виборів чи голосування щодо конкретного законопроекту в законодавчому органі [17, с. 51].

З огляду на вищезазначене, коаліція являє собою суб'єкт політичної діяльності, що активізує свої дії в сприянні розвитку української держави.

Слушно, що співпраця політичних партій та громадських об'єднань спрямована на результативність дій під час створення коаліції. За змістом зазначену діяльність можна систематизувати так (від найлегшої до найскладнішої):

– згода не конкурувати – політичні партії та кандидати можуть вирішити, що вони просто не конкуруватимуть за ті ж самі місця чи округи. Вони можуть також вирішити, що не будуть голосувати проти законодавчих ініціатив одна одної. Такий тип співробітництва може бути публічним і відомим усім громадянам чи таємним і приховуватися від публіки;

– об'єднати сили заради чогось / ідеї – політичні партії можуть публічно заявити, що вони підтримують програму одна одної. Це не вимагатиме від них спільної роботи чи поділу ресурсами більше, ніж це потрібно для публічної демонстрації підтримки;

– ділитися ресурсами – кандидати чи політичні партії поєднують свої ресурси, щоби перемоги іншого кандидата, партію чи коаліцію [17, с. 51].

Разом із терміном «коаліція» у наукових колах досить часто вживається термін «парламентська більшість». Генезис словосполучення «парламентська більшість» часто використовується у двох значеннях

– як кількість голосів депутатів, що становить більше половини від конституційного складу парламенту (водночас це може бути абсолютна більшість (50% + 1 голос) або кваліфікована більшість 2/3, 3/4 тощо);

– як структурне утворення парламенту, що створюється відповідно до певної законодавчої процедури, до складу якого входять депутатські фракції, яке становить абсолютну більшість від конституційного складу парламенту, має на меті спільну участь його членів у виробленні

державної політики (зокрема, через формування складу уряду), є політично відповідальним за її здійснення [18, с. 14]:

Отже, «парламентська більшість» вважається синонімом терміна «коаліція», а більш прийнятною є друга гіпотеза.

В умовах активного законодавчого закріплення досягнень демократичного розвитку політичної системи в українській державі особливої гостроти набуває питання забезпечення діяльності парламентської коаліції як невіддільного елемента такого розвитку.

Ключовим елементом для структурування парламенту та створення уряду в період становлення України як незалежної держави на міжнародній арені стала «парламентська коаліція» – новий для України політичний інститут, який повинен зміцнити зв'язок між урядом і парламентом, а також підвищити політичну відповідальність влади перед суспільством. Дефініція «парламентська коаліція» показує, що йдеться про союз, укладений між двома різнорівневими організаційними структурами: структурою представницької демократії та структурою виконавчої влади. У першому разі дана коаліція представляє інтереси народу як суверенна, контролює їх забезпечення парламентськими методами, у другому варіанті – втілює інтереси політико-економічних груп. Організаційна структура вищого рівня цілком може генерувати організаційну систему нижчого рівня, контролювати її, спрямовувати, взаємодіяти, але не укласти з нею союзу. Результат такого союзу в державі є правовим і управлінським абсурдом.

О. Кукуруз розглядає поняття «парламентська коаліція» як «угоду фракцій про спільні дії в парламенті. Утворюється у більшості парламентських та парламентсько-президентських держав, де парламент має вагоме значення в процесі управління державою. Стимулом для об'єднання фракції, груп є прагнення контролювати уряд. Як правило, така коаліція створюється найбільшою фракцією, до якої приєднуються менші. Інколи вникає ситуація, коли найменші фракції, об'єднавшись, формують парламентську коаліцію, а найбільша фракція опиняється в меншості» [19, с. 335].

Виходячи із цього, систему роботи парламентської коаліції можна вважати єдиним керівним органом, інтереси якого спрямовані на досягнення певної мети в межах розвитку держави. Як зазначає В. Сидоров, «на весь політичний процес можна дивитися крізь призму коаліцій. Чим краще ми розуміємо, як формуються і діють коаліції, тим краще ми розуміємо, як функціонують демократичні парламентські системи» [2, с. 3–4].

Формування парламентських коаліцій можна вважати парламентською демократією та можна охарактеризувати як «лад, який за своєю суттю полягає у формуванні населенням правлячих команд через механізм виборів» [2, с. 6]. На думку фахівців, найбільш наближеною до парламентської моделі демократії є лише двопартійна система, оскільки дві великі партії мають однакову можливість виграти на виборах та сформувати уряд або перейти до нього в опозицію.

Ю. Шведа запевняє, що парламентські коаліції складаються за таких умов:

1) наявність вільної конкуренції політичних сил, за якої вони намагаються отримати максимальний доступ до влади, але неспроможні здійснювати її самостійно;

2) розпорошення політичних сил, яке виражається в тому, що жодна партія і жодний політичний блок неспроможні отримати абсолютну перевагу;

3) поляризація політичних сил у парламенті [17, с. 276–278].

Питання формування парламентської коаліції тісно пов'язане з існуванням різних виборчих систем. За мажоритарної системи зростання числа голосів може призвести до проходження до парламенту двох головних партій, отже, до збільшення вірогідності того, що одна з них сформує уряд самостійно. Система ж пропорційного представництва може збільшити число партій і зменшити вірогідність того, що одна партія отримає більше половини місць [18, с. 263–264]. Наслідком мажоритарної системи є те, що численні партії по суті вже є «коаліціями».

На формування коаліції впливає низка чинників, зокрема: 1) кількість учасників; 2) кількість політичних партій; 3) ідеологія й ідеологічна близькість учасників; 4) поділ повноважень між учасниками.

Як свідчить аналіз досвіду функціонування коаліцій в 14 західноєвропейських демократіях, створених у період із 1945 по 1996 рр., із 223 парламентських коаліцій 87 створено без відповідної угоди [9, с. 155]. Коаліційні угоди укладаються як після проголошення результатів виборів, так і напередодні їх проведення. Коаліційні угоди поділяють на формальні та неформальні, можуть мати приватний або публічний характер. На основі письмової угоди коаліції практично завжди створювалися в Люксембурзі, Норвегії, Португалії, Фінляндії, Франції та Швеції. Однак вони дещо відрізнялися за своїм характером: у Португалії та Франції вони набували форми передвиборчих коаліційних маніфестів, у Норвегії – парламентської альтернативи законопроекту уряду про бюджет. Більшість коаліційних угод була публічною в Нідерландах (91%), Бельгії (89%), Австрії (86%), Німеччині (66%) та Данії (60%). У Люксембурзі вони трималися в таємниці. Формальні коаліції більш прийнятні в Італії, тільки 3% урядів уклали формальну угоду, на другому місці – Данія, яка майже в 60% випадків обходилася без укладання коаліційної домовленості. На третьому – Німеччина, в якій 12 урядів із 21 створено без відповідної угоди [9, с. 156].

На думку В. Мироненко, коаліційна угода виконує чотири основні функції: координаційну, контрольну, прогностичну й оціночну.

1. Координаційна функція передбачає, що коаліційна угода покликана координувати діяльність партнерів, установлюючи різний ступінь дисципліни учасників коаліції як під час голосувань за законопроекти, так і в інших видах парламентської діяльності.

2. Контрольна функція означає, що коаліційна угода може використовуватися як моніторинговий механізм для зменшення відхилень у діяльності уряду.

3. Прогностична функція. Важливість коаліційної угоди зумовлена тим, що дає змогу виборцям спрогнозувати курс нового уряду, а в кінці електорального циклу оцінити діяльність політичних партій, що ввійшли до складу парламентської коаліції.

4. Оціночна функція. Низка емпіричних досліджень свідчить про те, що коаліційні угоди містять питання, що як об'єднують, так і роз'єднують коаліційних партнерів [9, с. 156–157].

Висновки і пропозиції. У результаті аналізу вивчених матеріалів варто врахувати, що питання парламентської коаліції вчені розглядають здебільшого однобічно, з акцентом на галузевому аспекті цих інститутів. Водночас, з огляду на реальні, зазначена проблематика потребує комплексного теоретико-методологічного дослідження парламентських механізмів в умовах публічного управління.

Важливими характеристиками коаліційної угоди є її зміст та обсяг. Обсяг угоди може значно відрізнятись навіть у межах однієї країни. Коаліції, які ґрунтуються на детально виписаній угоді, міцніші й ефективніші, ніж коаліції, угоди яких містять лише загальні принципи.

Список використаної літератури:

1. Бронніков В., Степаненко О. Конфлікти коаліцій як умова нестабільності парламенту в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Політологія»*. 2012. Т. 182. Вип. 170. С. 5–8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2012_182_170_3.
2. Здіорук С., Бичек В. Проблеми функціонування політичних партій в Україні в системі владних відносин : монографія. Київ : НІСД, 2001. 144 с.
3. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз : монографія. Київ : НАДУ, 2009. 392 с.
4. Мироненко В. Еволюція та функції коаліційної угоди в країнах Європи. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2016. Vol. 3. Iss. 2. S. 155–160. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2016_3_2_23.
5. Чуба В.Д. Конституційно-правовий статус коаліції депутатських фракцій у верхній раді України: сутнісний і структурно-функціональний аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.36/part_1/18.pdf.
6. Вступ до публічного адміністрування : навчальний посібник / Н. та ін. ; за заг. ред. Н. Гавкалової. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. 382 с.
7. Введение в политологию : словарь-справочник / под ред. В. Пугачева. Москва : Аспект-Пресс, 1996. 264 с.
8. Rappoport A. N-Person Game Theory: Concepts and Applications. Dover Publications Inc. ; Dover Ed edition, 2003. 332 p.
9. Lupia A., Strom K. Bargaining, transaction costs, and coalition governance. *Cabinets and coalition bargaining: The democratic life cycle in Western Europe* / K. Strom, W. Müller, T. Bergman. Oxford : Oxford University Press, 2008. P. 49–68.
10. Riker W. The theory of political coalitions. New Haven : Yale University Press, 1962. 300 p.
11. Политика. *Толковый словарь: Русско-английский*. Москва : Инфра-М ; Издательство «Весь Мир», 2001. 360 с.
12. Carroll R., Cox G. The logic of Gamson's law: Pre-electoral coalitions and portfolio allocations. *American Journal of Political Science*. 2007. Vol. 51. P. 300–313.
13. Kelly E. Techniques of studying coalition formation. *Midwest Journal of Political Science*. 1968. Vol. 37. № 3. P. 853–855.
14. Коаліція. *Юридична енциклопедія: у 6 т. / за ред. Ю. Шемшученка (голова редкол.) та ін. Т. 3*. Київ : Українська енциклопедія, 1998. 500 с.
15. Порядок утворення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді. *Законодавство України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1952-17>.
16. Чуба В. Конституційно-правовий статус коаліції депутатських фракцій у верхній раді України: сутнісний і структурно-функціональний аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.36/part_1/18.pdf.
17. Мироненко В. Політико-правові засади формування і діяльності парламентської коаліції: зарубіжний досвід і Україна : дис. ... канд. політ. наук. Київ, 2016. 223 с.
18. Совгиря О. Парламентська коаліція в Україні: особливості законодавчого регулювання. *Юридичний вісник України*. 2006. 27 травня – 2 червня. С. 14.
19. Кукуруз О. Коаліція парламентська. *Політична енциклопедія*. Київ : Парламентське видавництво, 2011. С. 335–336.
20. Сидоров В. Формирование партийных коалиций в парламентских системах : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Киев, 2013. 162 с.

Турик Н. В. Парламентские механизмы устойчивого развития в публичном управлении: понятийно-категориальный анализ

Статья посвящена вопросам совершенствования механизмов парламентских коалиций. Представлены характеристики коалиционного соглашения, его содержание и объем. Проанализирован объем соглашений и отмечено, что они могут значительно отличаться даже в рамках одной страны. Определено, что коалиции, основанные на детально выписанном соглашении, крепче и эффективнее, чем коалиции, соглашения которых содержат только общие принципы.

Ключевые слова: сотрудничество политических партий, коалиции, парламентские коалиции, коалиционные соглашения, принцип коалиционности.

Turyk M. Parliamentary mechanisms of sustainable development in public administration: conceptual-categorical analysis

The paper is devoted to the issues of improvement of the mechanisms of parliamentary coalitions. The characteristics of a coalition agreement, its content and scope are presented. The scope of the agreement has been analyzed with the emphasis that its versions may vary even within one and the same country. It has been determined that coalitions that are based on a detailed written agreement are stronger and more effective than those whose agreements contain only general principles.

Key words: cooperation of political parties, coalitions, parliamentary coalitions, coalition agreements, coalition principle.