

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ФОРМ ПОРУШЕННЯ ЄДНОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ФРАКЦІЙ

*У статті здійснено конституційно-правовий аналіз форм порушення єдності парламентських фракцій у законодавчому процесі та інших парламентських процедурах. Подано загальну характеристику правового регулювання діяльності парламентських фракцій, правових обмежень та фракційної дисципліни. Наведено досвід застосування форм фракційної єдності у зарубіжних парламентах.*

**Ключові слова:** парламент, парламентська фракція, депутат, політична партія, законодавчий процес, фракційна єдність, фракційна дисципліна.

Питання фракційної єдності є особливо актуальним з огляду на інституційну роль парламентських фракцій у законотворчому процесі. Фракція, попри позиціонування її в парламентських процедурах як єдиного цілого, залишається колективною структурою. Це означає, що процес прийняття того чи того рішення потребує його схвалення, як мінімум, більшістю членів. Ідеться про забезпечення фракційної єдності в голосуваннях, що так чи інакше передбачає «вплив парламентських партій на... членів своєї фракції» [1, р. 571].

Професор Л. Епстейн, аналізуючи необхідність фракційної єдності, визначає, що вона зумовлюється кількома факторами: природною необхідністю об'єднання виступати як єдине ціле; взаємною вигодою члена парламенту та політичної партії (авт. – на основі якої створено фракцію); логічною вимогою ефективної роботи законодавчого органу [2, р. 84]. Такий підхід відображає головні цілі функціонування парламентської фракції в цілому. При цьому, на теоретичному рівні питання забезпечення фракційної єдності і його співвідношення з названими проблемами збереження суті представницького мандата вирішується шляхом розділення цього поняття на дві форми. Зокрема, Р. Газан та ряд інших авторів виділяють власне фракційну «єдність» (англ. cohesion) та фракційну дисципліну [3, р. 3] як форми вияву фракційної єдності в цілому. Щодо першої, то вона передбачає природну об'єднаність членів фракції в єдину організацію, обумовлену та стимульовану насамперед «внутрішніми факторами кожного депутата» [4], його відчуттям належності до відповідної політичної структури та відповідальності перед нею. Фракційна дисципліна є формою єдності депутатів, зумовленою застосуванням певних зовнішніх факторів впливу. Такі фактори можуть бути як позитивними (заохочення, сти-

мулювання, надання переваг), так і негативними (застосування санкцій).

Детальний аналіз фракційної «єдності» є предметом політичної науки, оскільки передбачає вивчення та врахування особливостей функціонування не стільки парламентських фракцій, скільки політичних партій у цілому та природу участі особи в політичному житті. Ця форма фракційної дисципліни є певним «виявом гомогенності при обранні та виробленні політики членами фракції... їх лояльності до позапарламентської структури політичної партії» [5]. Що ж до фракційної дисципліни, то, окрім явного політичних аспектів, тут є низка питань, які потребують правового аналізу. Адже застосування будь-яких інструментів впливу на депутата з метою отримання певного виду його поведінки безпосередньо впливає на представницький мандат, відповідно, потребує аналізу виду й міри допустимості застосування таких інструментів в демократичному суспільстві.

Відхилення від фракційної лінії в англійській літературі має окремий термін «floor-crossing» (перетин, перехід зали), який загальною позначає будь-який вид діяльності члена парламенту всупереч позиції, настановам чи лінії своєї фракції. Цей термін, історично обґрунтований, виник у Великій Британії й добре зрозумілий у парламентах Вестмінстерської системи. Власне в цих парламентах депутати сидять в розділеному на дві частини залі. З одного боку – більшість (уряд) її Величності Королеви, з іншого – опозиція її Величності. Історично тут також застосовувався особливий спосіб голосування шляхом ставання депутатів на ту сторону, яку вони підтримують. Саме тому, «щоб проголосувати проти власної фракції, депутат повинен був підняти і перейти на протилежний від своєї фракції бік зали й натиснути кнопку голосування чи підняти руку... це було не зо-

всім комфортно, оскільки це бачили всі присутні» [6, р. 911].

Для цілей цього дослідження, зважаючи на обмеженість обсягу, видається логічним виділити такі основні форми порушення фракційної єдності та її можливого забезпечення заходами фракційної дисципліни: голосування в парламенті та перебування у складі парламентської фракції. Такий підхід є конкретно правовим і передбачає чіткий розподіл сфер можливого застосування заходів правового впливу.

Щодо голосування, то дискусії про його можливе «партійне спрямування», тобто нав'язування позиції, є з правового погляду категорично неприйнятними. Таку позицію займає переважна більшість держав світу, й навіть ті, де вільний представницький мандат має досить значні обмеження. Наприклад, у Португалії, де партійна дисципліна в парламенті є надзвичайно жорсткою та обґрунтованою нормами Конституції, все одно гарантується можливість членів парламенту самостійно визначатись, коли необхідно приймати рішення [7]. Фактично будь-які правові обмеження свободи голосування призвели б до перетворення парламентарів на технічних працівників. А з точки зору представлення партійної ідеології та позицій, обов'язкове голосування нівелює роль парламенту як колективного органа.

Проте наведені аргументи стосуються саме правового аспекту закріплення такого обов'язку, але не політичного, оскільки «відносини між партією та підтриманим нею депутатом мають довірчий характер, відповідно перша має право вимагати від другого представлення її позиції» [8, р. 72]. Ключовим є те, що така вимога повинна мати винятково політичний характер, відповідно й забезпечуватись суто політичними засобами. З цього погляду, фракції можуть й повинні вимагати єдності в голосуваннях. Як показує практика різних парламентів світу, діяльність фракцій, власне, й зводиться для вироблення спільної позиції в голосуваннях. Під «виробленням спільної позиції» тут мається на увазі найрізноманітніші форми прийняття рішення (керівництвом, фракцією, партією, лідером чи лідерами тощо) із проведенням належних обговорень, дискусій та голосувань або без них. В окремих країнах, наприклад у Португалії, навіть на рівні комітетів голосування здійснюється представником фракції одночасно за всіх членів відповідної фракції в такому комітеті [9]. Разом з тим у депутатах навіть за такої системи залишається можливість голосувати самому, але тільки у разі, якщо вони мають іншу, ніж у фракції, позицію. Інший, жорсткіший приклад – Індія, де, на думку Дж. Чаудурі, дискусії з приводу відхилень у голосуваннях є неприйнятними, оскільки традиційно членство у фракції передбачає згоду із загальною думкою, а у всіх інших випадках особа

повинна вийти із складу фракції, бо інакше щодо неї будуть застосовані санкції [10].

Щодо конкретних прикладів із практики парламентаризму, то, наприклад, у Палаті Громад канадського федерального парламенту рівень фракційної дисципліни в голосуваннях досить високий, як зазначає Дж. Меллой, «хоч голосування є надзвичайно передбачуваним, загальний відсоток відхилення... в 1990-х становив 21,8%,... в першій половині 1980-х – 6,3%, у другій половині – 7,7%» [11, р.120]. При цьому автор зауважує, що відхилення в голосуваннях переважно були при розгляді ініціатив окремих депутатів, щодо яких досить рідко застосовуються жорсткі механізми забезпечення фракційної дисципліни й голосування може бути вільним. В естонському та фінському парламентах тільки близько п'ятої частини всіх депутатів ніколи не відхилялись від фракційної позиції. Депутати, які порушували фракційну дисципліну, «в середньому голосували всупереч позиції фракції близько 6% проведених в парламенті голосувань» [12]. М. Тавіте, характеризуючи Норвегію як країну із «залізною фракційною дисципліною», говорить про випадки порушення її через певні конфлікти регіональних інтересів. Він наводить приклад групового відхилення, коли «14 депутатів проурядової фракції проголосували проти урядової ініціативи щодо розміщення нового аеропорту» [13, р. 803]. Ці депутати порушили вимогу фракції забезпечити підтримку урядової ініціативи винятково з метою збереження власного авторитету та підтримки у відповідних регіонах, які виступали проти такого рішення уряду.

У португальській Асамблеї Республіки відсоток відхилення під час голосування чи не найнижчий серед парламентів Західної Європи. Найвищий відсоток відхилення становить всього 6,5% [9]. У німецькому Бундестазі «більш ніж 70% депутатів ніколи не відхилялись від фракційної лінії... близько 18% депутатів відхилялись від фракційної позиції лиш раз, проголосували інакше... тільки декілька депутатів порушували дисципліну голосування більш ніж один раз» [14, р. 297].

Отже, фракційна дисципліна з правового погляду не може і не повинна поширюватись на свободу голосування членів парламенту, навіть у формі позитивного зобов'язання. Дещо інша ситуація з конкретною практичною поведінкою депутата. Крім голосувань, фракційна єдність виражається й через інші форми участі депутата в роботі парламенту. Зокрема в Канадському парламенті прикладом постійної незгоди з позицією фракції був Дж. Рейд – член Палати Общин, який, попри свою опозиційну до власної фракції позицію, залишався її членом. Основна форма незгоди – це публічні виступи всупереч рішенням фракції [6, р. 912].

Найбільш серйозним фактором впливу на фракційну єдність є «міграції» депутатів, переходи з однієї парламентської фракції до іншої. З одного боку, такі дії підривають не тільки фракційну єдність, а й авторитет парламенту як представницького органу в цілому – це політичний аспект. З іншого ж – це необхідний елемент вільного представницького мандата. Разом з тим безсумнівним є твердження про те, що «часті зміни фракційної належності є доказом слабкої партійної системи та відсутності політичної відповідальності» [15]. Однак є і протилежні приклади, коли депутат об'єктивно залишається в меншості в фракції, яка через певні політичні потреби «коригує» свою позицію та поведінку. Тоді застосовується так зване коаліційне право депутата змінити фракційну належність чи стати незалежним позафракційним. Звісно, аналіз доцільності зміни фракції можна робити тільки в кожному конкретному випадку, «намагаючись розглянути та пояснити причини, з яких депутат змінив свою належність» [16, р. 2].

Відповідно до конституційно-правової природи парламентських фракцій, вони є інструментами забезпечення належного представницького діалогу між депутатами та їхніми виборцями. Слід погодитись із думкою С. Деспосато, що «зміна фракційної належності порушує базовий електоральний зв'язок та позбавляє сенсу активність політичних партій» [17, р. 63]. На думку деяких авторів, зміна фракційної належності породжує «конфлікт принципу відповідальності та пропорційної виборчої системи. Депутати, що змінюють фракцію за пропорційної системи, перестають бути відповідальними перед виборцями, а це підриває демократичний принцип (авт. – політичної) відповідальності» [18].

З іншого боку, до певної міри мають рацію В. Гелер та К. Мершон, які стверджують, що «зміна фракції є природним наслідком політичних амбіцій. Як така, вона є частиною реакції на застосування фракційної дисципліни. Депутати, повноваження яких порушено фракційною дисципліною, мають стимул змінити фракцію. Депутати, для яких дисципліна є природним елементом фракційного членства, мають менше стимулів для зміни фракції» [19, р. 910]. При цьому не слід надавати перевагу іншій крайності – надзвичайно високому рівню фракційної дисципліни та жорстким інструментам її забезпечення.

Щодо практичних прикладів та кількості міжфракційних переходів, то в країнах із розвиненими традиціями парламентаризму це явище не поширене. Більше того, існує певний парадокс, адже в західних демократіях, попри наявність вільного мандата та можливості безперешкодно вийти зі складу фракції, відсоток таких виходів значно менший порівняно із країнами,

де встановлюються правові та політичні бар'єри для міжфракційних «міграцій».

Так, «парламентський туризм», як його називає Дж. Оуенс, особливо поширений у «бразильській Палаті депутатів, колумбійській Палаті представників, еквадоріальному Конгресі, постнацистському Бундестазі, індонезійському парламенті після правління Сухарто, ізраїльському Кнесеті, італійській Палаті депутатів та Сенаті, японському парламенті, південно-африканській Національній Асамблеї в постапартеїдний період, у багатьох посткомуністичних парламентах, в тому числі й Росії, країнах Східної та Центральної Європи, країнах Балтики» [20]. Щодо країн Центральної, то Дж. Оуенс автор наводить приклад Чехії, де в середині 1990-х протягом одного року депутат змінив фракцію тричі.

У США, починаючи з моменту зародження представницької демократії (приблизно з початку 1800-х) і до 2004 року, Т. Нокен та К. Пул ідентифікували 38 міжфракційних переходів у Сенаті та 160 в Палаті представників [21, р. 550]. У межах наведеного предмета аналізу, але в менших часових рамках Т. Нокен виокремив 20 змін фракційної належності в Палаті представників США за період з 1947 до 1997 року [22, р. 422]. В канадському федеральному парламенті за період з 1921 до 2005 року було 229 змін фракційної належності, з них 44 – 2000–2005 роки [23, р. 5].

Р. Андевег, проаналізувавши практику двадцяти парламентів різних скликань (чотири парламенти по 100 і 16 парламентів по 150 депутатів) Королівства Нідерланди за період з 1945 по 2008 рік, виділив тільки 39 випадків виходу парламентарів зі своїх фракцій у зв'язку із незгодою з позицією фракції. При цьому загальна кількість депутатів за цей період становить близько 2800, тобто переходи між фракціями становили 1,4 % [5]. Разом із наведеними прикладами можна аналізувати й не настільки високі показники фракційної єдності. В італійській Палаті депутатів, яка вирізняється з-поміж інших європейських країн досить високим рівнем нестабільності фракційного членства, лише з 1996 по 2000 рік було здійснено 208 міжфракційних переходів, що становить 32 % складу парламенту відповідного скликання [19, р. 912].

Незважаючи на негативні наслідки міжфракційних переходів, у переважній більшості демократичних парламентів «коаліційне право» гарантується як невід'ємна складова вільного представницького мандата. Більше того, майже в кожному парламенті світу є приклади зміни фракційної належності. Щоправда, форми вияву такого «коаліційного права» та обмеження можуть бути найрізноманітнішими, оскільки в цілому це негативне явище, яке зумовлює роздрібленість парламенту. Фракційна дисципліна не може бути інструментом ліквідації чи неви-

правданого обмеження здійснення представницького мандата. А у випадку надмірної політизації, тиску чи інших впливів на самостійність позиції депутата, він повинен мати право вийти з складу відповідної парламентської фракції і, якщо не увійти до складу іншої, то принаймні зберегти представницький мандат та працювати незалежно від парламентських фракцій. За таким депутатом мають зберігатися хоча б мінімально необхідні повноваження для

повного та ефективного здійснення представницького мандата.

Зазначені приклади доводять неможливість і непотрібність всеохопного функціонування фракційної дисципліни. Проведений аналіз досвіду зарубіжних парламентів та форм порушення фракційної єдності свідчить, що дисципліна всередині фракції є цілком природним фактором, водночас вона може означати тільки добровільне підпорядкування депутата рішенням більшості.

### Список літератури

- Burden B. Preferences, Partisanship, and Whip Activity in the U.S. House of Representatives / B. Burden, T. Frisby // *Legislative Studies Quarterly*. – 2004. – Vol. 29, No. 4. – P. 569–590.
- Kornberg A. Caucus and Cohesion in Canadian Parliamentary Parties / A. Kornberg // *The American Political Science Review*. – 1986. – Vol. 60, No. 1. – P. 84.
- Hazan R.Y. Introduction. Does cohesion equal discipline? Towards a conceptual delineation / R. Y. Hazan // *The Journal of Legislative Studies*. – 2003. – Vol. 9(4). – P. 1–11.
- Heidar K. Parliamentary Party Group Unity: Does the Electoral System Matter? / K. Heidar. – Mode of access: <http://www.palgrave-journals.com/ap/journal/v41/n3/pdf/5500158a.pdf>. – Title from the screen.
- Andeweg R. Pathways to party unity : Sanctions, loyalty, homogeneity and division of labour in the Dutch parliament / R. Andeweg, J. Thomassen. – Mode of access: <http://ppq.sagepub.com/content/early/2010/10/07/1354068810377188>. – Title from the screen.
- Crowe E. Consensus and Structure in Legislative Norms : Party Discipline in the House of Commons / E. Crowe // *The Journal of Politics*. – 1983. – Vol. 45, No. 4. – P. 907–931.
- Constitution of the Portuguese Republic, seventh revision [2005]. – Mode of access: [http://app.parlamento.pt/site\\_antigo/ingles/cons\\_leg/Constitution\\_VII\\_revisao\\_definitive.pdf](http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf). – Title from the screen.
- Warhurst J. Conscience Voting in the Australian Federal Parliament / J. Warhurst // *The Australian Journal of Politics and History*. – 2008. – Vol. 54, Is. 4. – P. 72.
- Leston-Bandeira C. Dissent in a Party-Based Parliament : The Portuguese Case / C. Leston-Bandeira. – Mode of access: <http://ppq.sagepub.com/content/15/6/695>. – Title from the screen.
- Chaudhuri J. Whether dissent equals defection in Indian Parliament? / J. Chaudhuri. – Mode of access: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1616520](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1616520). – Title from the screen.
- Malloy J. High Discipline, Low Cohesion? The Uncertain Patterns of Canadian Parliamentary Party Groups // *The Journal of Legislative Studies*. – 2003. – Vol. 9. – P. 116–129.
- Tavits M. Effect of Local Ties On Electoral Success and Parliamentary Behaviour : The Case of Estonia / M. Tavits. – Mode of access: <http://ppq.sagepub.com/content/16/2/215>. – Title from the screen.
- Tavits M. The Making of Mavericks : Local Loyalties and Party Defection / M. Tavits // *Comparative Political Studies*. – June 2009. – Vol. 42, No. 6. – P. 793–815; P. 803–804.
- Becher M. and Ulrich Sieberer Discipline, Electoral Rules and Defection in the Bundestag, 1983–94 / M. Becher // *German Politics*. – 2008. – Vol. 17, No. 3. – P. 293–304; P. 297.
- Saito J. When Preferences are Not Behavior Explaining Party Switch among Japanese Legislators in the 1990s. / J. Saito. – Mode of access: <http://www.stanford.edu/~kennimac/Saito-Defection20070605.pdf>. – Title from the screen.
- Janda K. Assessing Laws That Ban Party Switching, Defecting or Floor-Crossing in National Parliaments, paper prepared for the UNDP Workshop “Right to Recall : A Right of the Party or of the Electorate?” / K. Janda // *Suriname*. – 2007. – 11 August. – P. 1–15; P. 2.
- Desposato S. Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil’s Chamber of Deputies / S. Desposato // *American Journal of Political Science*. – 2006. – Vol. 50, No. 1, (January). – P. 62–80; P. 63.
- Joubert L. The Mandate of Political Representatives with Special Reference to Floor Crossing : A Legal Historical Study / L. Joubert // Pretoria : University of South Africa. – Unpublished Master of Laws Thesis. – P. 179.
- Heller W. Dealing in Discipline : Party Switching and Legislative Voting in the Italian Chamber of Deputies, 1988–2000 / W. Heller, C. Merston // *American Journal of Political Science*. 2008. – Vol. 52, No. 4. – P. 910–924.
- Owens J. Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures : Purposiveness and Contexts / J. Owens. – Mode of access: <http://westminsterresearch.wmin.ac.uk/1850>. – Title from the screen.
- Nokken T. Congressional Party Defection in American History / T. Nokken, K. Poole // *Legislative Studies Quarterly*. – 2004. – Vol. 29, No. 4. – P. 545–568; P. 550.
- Nokken T. Dynamics of Congressional Loyalty : Party Defection and Roll-Call Behavior, 1947–97 / T. Nokken // *Legislative Studies Quarterly*. – 2000. – Vol. 25, No. 3. – P. 417–444; P. 422.
- Morton D. A Note on Party Switchers / D. Morton // *Canadian Parliamentary Review*. – Summer 2006. – Is. 4–8. – P. 5.

V. Venher

## CONSTITUTIONAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE FORMS OF PARLIAMENTARY FRACTIONS’ UNITY VIOLATION

*The article presents constitutional and legal analysis of the forms of violation parliamentary factions’ unity in the legislative process and other parliamentary procedures. An overview of legal regulations of parliamentary factions acting, legal restrictions and party discipline is described in the research paper. It contains an experience of fractional unity usage in foreign parliaments.*

**Keywords:** parliament, the parliamentary faction, deputy, political party, legislative process, factional unity, factional discipline.

Матеріал надійшов 18.04.2012