

## ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ФРАКЦІЙ В УКРАЇНСЬКОМУ ПАРЛАМЕНТІ

*У статті аналізовано проблеми формування фракцій у Верховній Раді України, особливості впровадження та функціонування механізмів забезпечення фракційної дисципліни. Розглянуто досвід деяких країн щодо правового регулювання статусу депутатів та окремих аспектів функціонування вільного мандата члена парламенту.*

Ефективна діяльність єдиного законодавчого органу держави є головним пріоритетом на шляху до вдосконалення та розвитку національного законодавства. Парламент є колегіальним органом, й саме тому для злагодженої роботи потрібна консолідована позиція більшості його членів – народних депутатів, ефективна взаємодія структурних органів та депутатських об'єднань.

Після внесення змін до Конституції України в 2004 р. роль та значення парламентських фракцій як депутатських об'єднань за політичною ознакою, надзвичайно зросли. Ці інституції безпосередньо впливають на створення парламентської більшості, а отже, на формування уряду та всіх органів Верховної Ради України. У правотворчому процесі позиція фракції, її законодавчі пропозиції, зауваження та вимоги є найвагомішими аргументами, які законодавчий орган обов'язково бере до уваги при ухваленні рішення. Під час здійснення установчої функції парламенту, саме фракційні пропозиції щодо кандидатур на ті чи інші посади є вирішальними й реальними для втілення.

Як зазначив Конституційний Суд України, «утворення депутатських фракцій є однією з важливих характеристик структури сучасних парламентів. Об'єднання депутатів у фракції має на меті консолідацію зусиль для досягнення цілей та завдань, визначених виборчими програмами політичних партій...»<sup>1</sup>. А щодо контрольної функції та зв'язку парламентарів з виборцями, сьогодні фракція в українському парламенті залишається єдиною нормативно затвердженою формою роботи депутатів у цій сфері, розподіляючи відповідальність між ними за роботу в виборчих округах.

Саме тому проблема ефективного правового регулювання формування парламентських фракцій та організації їхньої діяльності є надзвичайно важливою. Особливо цікавим є питання ство-

рення фракцій, адже на цьому етапі виявляється концептуальний підхід держави до правового статусу таких інституцій. У теорії виокремлюють два основні види парламентських фракцій за способом їх утворення. Йдеться про добровільне (без урахування доручення виборців) об'єднання депутатів або про обов'язкове – з дорученням виборців<sup>2</sup>. До того ж, у світовій практиці парламентаризму трапляються найрізноманітніші форми вияву зазначених видів.

За час незалежності українське законодавство в цій сфері певним чином трансформувалося, випробувавши в Верховній Раді України обидва види функціонування та перетворивши фракції з добровільних об'єднань народних депутатів України в структурні органи парламенту, входження до яких є обов'язком представників народу.

До внесення змін до Конституції України в 2004 році фракції були добровільними об'єднаннями парламентарів, відповідне право на об'єднання в депутатську групу (фракцію) затверджувала ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України» та Регламент Верховної Ради України. До того ж, законодавство не містило практично жодних обмежень прав депутатів на «гуртування». Однією з перших спроб такого обмеження стало ухвалення парламентом 13 травня 1998 р. Постанови «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України», відповідно до якої частину першу статті 4.2.1 чинного на той час Регламенту Верховної Ради України пропонувалося викласти в такій редакції: «Депутатські фракції у Верховній Раді України утворюються виключно депутатами на основі політичних партій та блоків політичних партій, що подолали чотиривідсотковий бар'єр на виборах до Верховної Ради України 29 березня 1998 р., за умови, що до складу кожної з фракцій входить не менш як 14 народних депутатів

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України від 25 червня 2008 року N 12-рп/2008, справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції.

<sup>2</sup> Кречмер Геральд. Фракції. Партії в парламенті / Геральд Кречмер. – К.: Заповіт, 1999. – С. 29.

України»<sup>1</sup>. Проте на звернення народних депутатів України до Конституційного Суду України цю Постанову було визнано неконституційною, оскільки «... такі засади утворення фракцій в Верховній Раді України є обмеженням прав народних депутатів України об'єднуватись у фракції на інших засадах, а не лише на основі політичних партій та виборчих блоків політичних партій...»<sup>2</sup>.

Такий підхід законодавця зберігався в чинному законодавстві до конституційних змін 2004-го року. Відтоді в Конституції України затверджено норму про створення фракцій у Верховній Раді України з урахуванням доручення виборців. А саме – відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції України входження депутата до парламентської фракції, створеної політичною партією (блоком), від якої його обрано, є обов'язком, а вихід з такої фракції спричиняє втрату представницького мандата. Таким чином мала забезпечуватися спрямованість роботи парламентаря в політичному напрямі, поставленому перед ним виборцями.

Засобом дотримання цієї політичної спрямованості повинні бути інструменти фракційної дисципліни, серед них – так званий імперативний мандат. Проте сьогодні говорити про його наявність в Україні не зовсім доцільно, адже немає повного, законодавчо затвердженого механізму впливу фракції на прийняття рішень народним депутатом України щодо конкретних питань. Тобто відсутні правові важелі зобов'язання депутата діяти суто в межах політичної (партійної) лінії фракції. Цілком достатнім з такої точки зору було б надання фракції (чи вищому партійному органу) права виключати депутата з фракції, що спричинило б втрату депутатського мандата. Таке положення було б логічним у цій ситуації, але не демократичним і не виправданим з точки зору верховенства права, що ним як основним принципом має керуватися Верховна Рада України, а не певними аргументами політичної доцільності.

На неприпустимість забезпечення політичної мети – фракційної дисципліни – через впровадження імперативного мандату неодноразово вказувала Європейська комісія за демократію через право Ради Європи (Венеціанська комісія). У висновках щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України, де пропонувалася

наявна сьогодні система створення фракцій, комісія чітко ствердила, що така можливість суперечить принципу вільного і незалежного мандата депутата і породжуватиме питання сумісності з іншими положеннями Конституції<sup>3</sup>. На обґрунтування такого підходу стверджується, що членство в парламентській фракції не має того самого статусу, що і статус депутата, обраного народом.

Правовий статус фракції на сьогодні регулюється, крім Конституції України, Законом України «Про статус народного депутата України», де визначено загальний порядок формування парламентських фракцій та основні принципи їх функціонування, а також Регламентом Верховної Ради України, де власне і сформульовано процедуру утворення фракцій та механізми реалізації їхніх функцій.

Щодо порядку формування, оскільки Конституція України пов'язує чинність представницького мандата народного депутата України<sup>4</sup> з його входженням і перебуванням у депутатській фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за списком якої він був обраний, логічним є питання про суб'єкта, зобов'язаного створити таку фракцію. Цілком правильно припустити, що Конституція покладає додатковий колективний обов'язок на депутатів, обраних за одним списком певної політичної партії (блоку), утворити фракцію, проте цього не відображено ані в Конституції, ані в Законі України «Про статус народного депутата України». Також чинне законодавство не передбачає відповідальності за невиконання цього обов'язку, а цілком можна припустити ситуацію, коли за умови незначного відсотка підтримки виборчого списку політичної партії (блоку) й через інші причини не може бути зібрано 15 депутатів, необхідних для формування фракції відповідно до Регламенту Верховної Ради України. Тоді унеможливується виконання обов'язку депутата, передбаченого п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції, щодо входження в фракцію. Звісно, така ситуація навряд чи можлива на практиці, але з теоретичної точки зору ця проблема потребує врегулювання хоча б на рівні Закону України «Про статус народного депутата України».

Інший важливий аспект – виключення народного депутата України з фракції. Конституція не передбачає це як підставу втрати представниць-

<sup>1</sup> Постанова "Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України" від 13.05.1998р. № 7-XIV /<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=7-14>

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України "Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України" (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98.

<sup>3</sup> Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права.: Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЄ / За ред. Ю.Ключковського. – К.: ФАДА, ЛТД, 2008. – Ст. 215.

<sup>4</sup> Рішення Конституційного Суду України від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008, справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції.

кого мандата, відповідно, такий депутат залишається членом парламенту й, керуючись ч. 4 ст. 59 Регламенту Верховної Ради України, є позафракційним. Але додаткових гарантій реалізації політичних прав та реальних форм колективної роботи в цьому напрямі для позафракційних парламентарів не передбачено, що, звісно ж, обмежує їхні права. З іншого боку, питання входження позафракційного депутата до будь-якої іншої фракції теж недостатньо врегульовано, адже Конституція не передбачає це як підставу втрати мандата, хоча логічно такі дії мали б розцінюватися як «невходження» до фракції, за виборчими списками партії (блоку) якої депутат був обраний.

Альтернативою фракціям можуть бути депутатські групи, право на створення яких надається депутатам разом з правом на створення фракцій у статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України». Проте тут постає інше питання – неврегульованості процедури діяльності таких об'єднань. Відповідно до ч. 2 ст. 13 того самого Закону депутатські фракції (групи) утворюються, реєструються, діють, а також припиняють свою діяльність відповідно до закону про регламент Верховної Ради України та інших законів України. Окрема проблема – відсутність закону про регламент українського парламенту, проте й у чинному Регламенті, затверженому Постановою Верховної Ради України, питання утворення та діяльності депутатських груп не передбачено. Таким чином, на основі ч. 2 ст. 19 Конституції, позафракційні народні депутати позбавлені можливості законної форми колективної політичної роботи в депутатських групах.

Щодо суті діяльності депутатських груп, то тут теж є певні проблеми, оскільки Конституція України не містить чітких норм щодо сфери та напрямку їхньої роботи. А на підставі буквального тлумачення ст. 13 Закону України «Про статус народного депутата України» такі групи мали б політичний характер й могли б розглядатися, як уже було зазначено, як альтернатива фракціям. Такий підхід відображає практику українського парламентаризму до внесення змін до Конституції України. Свідченням цього є чинна відтоді норма ч. 4 ст. 13 Закону України «Про статус народного депутата України», відповідно до якої парламентар має право бути членом лише однієї зареєстрованої депутатської фракції (групи).

На основі наведених міркувань щодо правового регулювання статусу парламентських фракцій

цілком доречним є висновок, що дана сфера потребує вдосконалення. Передусім, слід ретельно вивчити світовий досвід функціонування парламентських об'єднань й на основі отриманих результатів виробити пропозиції щодо вдосконалення чинного українського законодавства в цій сфері.

Світовий досвід парламентаризму дає цілий ряд можливих варіантів організації формування та діяльності парламентських фракцій. Звісно, тут все залежить від форми держави, політичної системи та механізмів реалізації публічної влади загалом у кожній конкретній країні, проте можна виокремити певні риси, спільні для певної групи держав.

Найбільш схожий до українського досвід інших постсоціалістичних країн, де питання політичної структуризації та доцільності можуть у певних аспектах переважати над потребою чітких та об'єктивних правових механізмів організації роботи парламенту. Наприклад, статті 16-18 Регламенту Державної Думи Російської Федерації<sup>1</sup> передбачають аналогічну до української систему формування парламентських фракцій, більше того, також передбачено відповідальність за вихід із фракції у формі втрати представницького мандата. Звісно, тут є і певні особливості, наприклад, рішення про припинення повноважень парламентаря в такій ситуації приймає не орган політичної партії як в Україні, а сама Державна Дума. Венеціанська комісія вважає прийнятнішим такий механізм<sup>2</sup>, аніж наявний в Україні, адже тоді депутатам забезпечено захист від свавільного позбавлення повноважень партійними органами.

Схожу систему формування фракцій має й Естонія, де ст. 40 Закону про регламент та порядок роботи Рійгікогу<sup>3</sup> (парламент Естонії) непрямо затверджує обов'язок депутатів, обраних від однієї політичної сили створити на її основі парламентську фракцію. Непряме затвердження обов'язку формування фракцій переможцями-суб'єктами виборчого процесу міститься в Акті Ріксдагу (Шведського парламенту), де окремі повноваження під час здійснення установчої функції парламенту надано саме фракціям, створеним за списками політичних партій, що поділяють виборчий бар'єр<sup>4</sup>.

Більш поміркованими й демократичними є парламентські процедури утворення фракцій у Франції, Німеччині, Болгарії, Австрії, Угорщині та інших країнах. Для прикладу, у Франції депутати Національної Асамблеї мають право на

<sup>1</sup> Регламент Государственной Думы // <http://www.duma.gov.ru/>

<sup>2</sup> Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права.: Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПІЛ, ПАРС / За ред. Ю.Ключковського. – К.: ФАДА, ЛТД, 2008. – Ст. 214.

<sup>3</sup> Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act // [http://www.riigikogu.ee/index.php?rep\\_id=799356](http://www.riigikogu.ee/index.php?rep_id=799356)

<sup>4</sup> The Riksdag Act// [http://www.riksdagen.se/templates/R\\_Page\\_6429.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6429.aspx)

об'єднання в депутатські групи на основі своїх політичних поглядів, а нормативно затверджено тільки формальні вимоги мінімальної кількості, напрямів роботи груп тощо. Категорично забороняється створення та функціонування груп захисту приватних, місцевих чи професійних інтересів, які спричиняють опосередковане прийняття парламентарем імперативного мандата<sup>1</sup>. У Болгарії основою для формування фракції може бути як політична партія, так і політичний рух.

У цих країнах відповідальне ставлення депутата до політичної сили, за підтримки якої він пройшов до парламенту, а отже й до заснованої нею фракції, забезпечення фракційної дисципліни здійснюються непрямими способами. Головним інструментом для дисциплінування та культивування зважених політичних кроків парламентарів є політична відповідальність. Так, наприклад, у Великобританії, де вибори взагалі відбуваються за мажоритарною виборчою системою, депутати, що отримали підтримку політич-

ної партії входять до її фракції під загрозою невідтримки на наступних виборах у разі їхніх неправомірних дій<sup>2</sup>. Через таку політичну відповідальність забезпечується й внутрішньофракційна дисципліна.

Таким чином, через аналіз міжнародного досвіду, можна підібрати найоптимальніші шляхи подальшого вдосконалення чинного законодавства України, що регулює формування та діяльність парламентських фракцій. Потреба виправлення законодавчих помилок та заповнення прогалин у цій сфері зумовлена насамперед нездатністю українського парламенту сьогодні ефективно здійснювати свої функції. Зрозуміло, що питання організації діяльності фракцій у парламенті є й залишиться насамперед сферою політичної доцільності, проте у своїй основі такі механізми повинні мати чітко визначену правову базу, яка б ґрунтувалася передусім на принципі верховенства права та мала на меті утвердження демократичних цінностей у сфері публічного управління.

1. Конституція України // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
2. Закон України «Про статус народного депутата України» // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&user=1246615555802269>
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України», частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України та офіційного тлумачення положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81, частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції) від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98.
5. Регламент Верховної Ради України // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=5&user=1246615686807983>
6. Постанова «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 13.05.1998р. № 7-XIV // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=7-14>
7. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПШ, ПАРС / за ред. Ю.Ключковського. – К. : ФАДА, ЛТД, 2008. – 340 с.
8. Кречмер Геральд. Фракції. Партії в парламенті / Геральд Кречмер. – К. : Заповіт, 1999, 300 с.
9. Депутат парламента в зарубіжних государствах. – М. : Юрид.лит., 1995, 112 с.
10. The Rules of procedure of the National Assembly (France) // <http://www.assemblee-nationale.fr/english/index.asp>
11. Регламент Государственной Думы // <http://www.duma.gov.ru/>
12. Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act // [http://www.riigikogu.ee/index.php?rep\\_id=799356](http://www.riigikogu.ee/index.php?rep_id=799356)
13. The Riksdag Act // [http://www.riksdagen.se/templates/R\\_Page\\_6429.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6429.aspx)

Venger V.

## PROBLEMS CONCERNING DEPUTY FACTIONS FORMATION IN UKRAINIAN PARLIAMENT

*The article is analyzing some problem questions concerning deputy factions formation in Ukrainian Parliament, features of establishment and functioning of mechanisms providing factions discipline. Taking into consideration the experience of different countries regarding the legal adjusting status of members of parliaments and and some aspects of free mandate functioning of Member of Parliament.*

<sup>1</sup> The Rules of procedure of the National Assembly (France) // <http://www.assemblee-nationale.fr/english/index.asp>

<sup>2</sup> Депутат парламента в зарубіжних государствах. – М.: Юрид. лит., 1995. – С. 28.