

ВЕНГЕР ВОЛОДИМИР МИКОЛАЙОВИЧ

*Національний університет «Кієво-Могилянська академія»
аспірант кафедри загальнотеоретичних та
державно-правових наук*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВПЛИВУ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ФРАКЦІЙ

Фракційна структуризація парламенту на сьогодні є ознакою наявності, розвитку та втілення демократичних цінностей у публічному управлінні. За своєю природою парламент є органом, де діяльність політичних партій як інститутів громадянського суспільства через парламентські фракції реалізується у вироблення політики держави. Парламентська фракція – це об'єднання членів представницького законодавчого органу на основі спільної політичної позиції, визнане самим парламентом, є його структурним елементом, характеризується певним рівнем організаційної єдності та наділене інституційною автономією у своїй діяльності.

Функціонування парламентських фракцій у демократичному суспільстві зумовлюється низкою обставин як правового, так і політичного характеру. В цілому, до факторів, що справляють вплив на фракції, відносять форму державного правління та державного устрою, тип політичної системи, її структурованість та «зрілість», розмір території держави, вік політичних партій, вид виборчої системи, рівень політичної культури, історію розвитку парламентаризму у відповідній країні тощо. Названі фактори класифікують за різними критеріями та формами. Наприклад, К. Гейдар розподіляє їх та класифікує як макро- та мікрофактори [1, с. 16]. З правової точки зору, актуальним і

практично обґрунтованим є аналіз конституційно-правових аспектів впливу того чи іншого виду виборчої системи на функціонування фракцій у парламенті.

Щодо виборчої системи, то вона є безпосередньою передумовою для формування парламентських фракцій, оскільки в демократичному суспільстві передбачається політичне висунування кандидатів і, відповідно, політична структуризація як суспільства в цілому, так і майбутнього парламенту. Водночас, багатоманітність виборчих систем, як зазначає М.Козюбра, «...зумовлена головним чином національними особливостями правової системи та її належністю до тієї чи іншої правової сім'ї» [2, с. 14]. Вид виборчої системи зумовляє вид та міру співпраці кандидата на виборах з політичною партією, що його підтримуватиме. Результат їхньої взаємодії впливатиме не тільки на поведінку конкретного депутата, а й на рівень фракційної єдності в законодавчому органі. Таким чином, як стверджує Б. Мораскі, виборчі системи безпосередньо впливають на рівень представництва в парламенті [3, с. 538]. Разом з тим, існує діаметрально протилежна позиція. Зокрема, М.Тавітс стверджує, що аналіз досвіду 23 демократій доводить відсутність чіткого визначального впливу виду виборчої системи на діяльність парламентських фракцій, особливо в частині забезпечення фракційної єдності та спільної позиції депутатів у голосуваннях [4, с. 794]. Логіка М. Тавітс певною мірою має раціональне зерно, оскільки виборча система справді не є ключовим визначальним фактором впливу на модель парламентських фракцій. Разом з тим, відкидати її повністю також неправильно.

Політичність або партійність як основа утворення є однією з визначальних ознак парламентських фракцій. У більшості парламентів світу зв'язок між фракцією та результатами виборів виражається в нормативному закріпленні права (а в окремих країнах – Нідерландах, Данії, Ізраїлі, Македонії, Вірменії, Норвегії, Росії – обов'язку) депутатів об'єднуватись у фракції на основі виборчих списків. Таким чином, спосіб формування виборчого списку впливає на подальшу однорідність позицій та єдність дій його членів. Якщо необхідність утворювати фракцію

на партійній основі в офіційних нормативно-правових актах не завжди відображається, то на практиці фракції майже завжди діють на основі і спираються на політичну партію, під проводом якої вони потрапили до парламенту. Саме тому досить важливу роль відіграє вид виборчої системи, яка застосовується.

Варто зазначити, що не слід відкидати інструменти правового впливу фракцій на хід самого виборчого процесу. Мова про парламентські фракції як учасників законодавчого регулювання питань виборів. Так, прийняття нового виборчого закону чи внесення змін до чинного, тією чи іншою мірою є результатом діяльності фракцій, а, отже, й наслідком їхнього впливу на спосіб набуття представницького мандата членами відповідного парламенту наступного скликання. Щодо формування органів адміністрування виборів, то практика різних країн світу надає приклади як безпосередньої участі партій, представлених у парламенті, у формуванні виборчих комісій (Угорщина, Чехія, Словаччина, Румунія, Мексика, Македонія, Росія та ін.), так і у формуванні центральних органів нагляду (в тому числі спостереження) за демократичністю виборчого процесу (Австрія, ФРН, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Іспанія та ін.) [5, с. 62, 65].

Власне, в Україні формування системи виборчих комісій прямо передбачає участь у цьому процесі парламентських фракцій. Стаття 6 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» визначає, що члени цієї комісії призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, що повинно враховувати пропозиції депутатських фракцій та груп [6]. Формування комісій нижчого рівня на всіх видах виборів, принаймні на даний момент, також враховує фракційну структуру парламенту. Наприклад, на виборах народних депутатів України чинний Закон передбачає обов'язкове врахування пропозицій до складу окружних та дільничних виборчих комісій, поданих політичними партіями, депутатські фракції яких зареєстровані в поточному скликанні Верховної Ради України [7]. При цьому всі інші партії – суб'єкти виборчого процесу також мають право на представлення своїх кандидатур до складу відповідних

комісій, у тому числі партії, які внесли кандидатури через свої фракції в парламенті. Існування такого викривленого підходу до формування органів адміністрування виборів певною мірою може бути аргументоване на парламентських виборах, де метою є політична структуризація всього суспільства та збереження політичної «тягlosti», відображення результатів попередніх виборів. Разом з тим, видається не зовсім доцільним використовувати аналогічну логіку на виборах Президента України, а тим більше – на місцевих виборах. Невиправдані, з точки зору права, переваги парламентських фракцій у виборчому процесі зумовлюють надмірно високий рівень його політизованості та суб'єктивності його адміністрування. На неприпустимість цього в демократичному суспільстві неодноразово звертала увагу Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). Зокрема, щодо формування та організації діяльності виборчих комісій в Україні, у висновку щодо проекту останньої редакції закону про вибори членів парламенту, Комісія звернула увагу на необхідну безсторонність, неупередженість і самостійність у прийнятті рішень органами адміністрування виборів [8].

Щодо ефективної участі партій у виборчому процесі особливо актуальним є поріг проходження партії до парламенту, так званий виборчий бар'єр. Досвід практики більшості парламентів світу доводить, що саме виборчий бар'єр є визначальним інструментом «допуску» політичної партії до створення своєї фракції у парламенті. Політико-правове значення такого порогу є доволі високим, адже, з одного боку, він виконує політичну функцію недопущення партійної маргіналізації та дроблення парламенту, через «відсіювання» дрібних партій, які не можуть його подолати. З іншого боку – він є реальним інструментом обмеження прямого волевиявлення громадян, оскільки фактично скасовує результати волевиявлення щодо певної політичної сили, якщо її розмір є недостатньо великим. У конституційному праві загальноприйнятою є позиція, що це питання політичної доцільності, а не права. Таку ж позицію посів і Конституційний Суд України [9] в абзаці 3 пункту 5 Рішення у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності

Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) від 26.02.1998 №1-рп/98.

Як стверджує З. Енейді, у країнах з нестабільними партійними системами саме виборчий бар'єр використовувався як інструмент недопущення маргінальних партій до парламенту й унеможливлення створення ними фракцій, а, відповідно, й набуття цілого комплексу повноважень, використання яких може спричинити деструктивні наслідки [10]. Оцінка рівня політичної доцільності виборчого бар'єру повинна піддаватися критичному правовому аналізу. Адже його розмір не може бути надто високим, бо тоді вже постане питання не політичної доцільності, а зловживання наданим правом розсуду щодо обрання більш ефективного механізму. М. Козюбра доречно зауважує, що: «запровадження надмірно високого виборчого порогу практично нівелює цю функцію виборів, оскільки, як підтверджує європейський досвід, позбавляє значну частину виборців свого представництва в парламенті, чим завдає шкоди вираженню суспільного плюралізму» [11, с. 5]. Саме тому визначити загальний та універсальний підхід неможливо, а ситуація повинна вивчатися в кожному конкретному випадку.

Також варто звернути увагу на правові межі названої політичної доцільності. Основним аспектом тут повинно бути право людини на участь в управлінні державними справами. Доцільність використання того чи іншого розміру виборчого бар'єру повинна спиратися на можливість ефективної та реальної реалізації виборчого права. Під час прийняття відповідного закону парламент повинен враховувати всі фактори для забезпечення і гарантування легітимності результатів виборів. «Невід'ємні, невідчужувані права і свободи людини стоять на перешкоді волюнтаризму не тільки органів виконавчої та судової влади, а й парламенту, обмежуючи свободу його розсуду при прийнятті законів» [12, с. 5].

За пропорційної виборчої системи цілком логічним є досить міцний зв'язок політичної партії (об'єднання) та висунутого нею кандидата, а згодом і парламентаря з відповідною фракцією.

Як зауважує М. Савенко, вона «... забезпечує більше контролю над виборчим процесом, структурованості суспільства, а відтак і реалізацію своєї програми представниками, які обрані від відповідних партій» [13, с. 43]. Ймовірність отримання кандидатом мандата прямо залежить від його місця у виборчому списку відповідної партії. Як результат, кандидат залежить від керівництва партії, що тією чи іншою мірою впливає на процес складання списку та визначення черговості кандидатів у ньому. Відповідно, поведінка кандидата, а згодом і депутата залежать головними чином від партії та її функціонерів, оскільки безпосередньо залежить від конкретних перспектив обрання до парламенту та можливого майбутнього переобрання. Тому в переважній більшості країн закріплюється можливість формування фракцій на основі спільного кандидування від партії (Італія, Іспанія, Португалія, Швеція, Нідерланди, Данія та ін.).

Також важливим аспектом є те, що за пропорційної виборчої системи, як правило, використовується загальнонаціональний багатомандатний округ, який охоплює всю територію держави. Це зумовлює концентрацію виборчих ідей (платформ, позицій, програм) кандидатів переважно на загальнонаціональних питаннях суспільного розвитку, вирішенні загальнодержавних проблем та пропозицій. Водночас цей процес супроводжується професіоналізацією депутата, тобто концентрацією його публічного інтересу та спеціалізацією на певному напрямку. Як наслідок, депутат позбавлений прямого зв'язку з виборцями, оскільки не має безпосереднього виборчого округу, з яким його ідентифікують, та залежний від керівництва партійних структур у проведенні виборчої кампанії, а згодом і у здійсненні представницького мандата. Е. Херон справедливо зауважує, що пропорційна виборча система робить членів парламенту більш лояльними до фракційного керівництва, ніж мажоритарна [14, с. 629].

Інша ситуація з країнами, де повністю чи хоча б частково застосовується мажоритарна виборча система. Теоретично, обрані за таких умов парламентарі не обмежені партійною належністю, але на практиці вони також (за невеликими винят-

ками) під час виборчої кампанії, спираються на підтримку певної політичної партії, відповідно в парламенті зобов'язані увійти до її фракції [15, с. 28]. Але таке зобов'язання має виключно політичну, а не правову природу.

Класичним прикладом такого підходу є Сполучене Королівство, де вибори до Парламенту, а власне, до його нижньої Палати (Громад), відбуваються на основі мажоритарної виборчої системи. Також немає окремого, законодавчо закріпленого механізму висування кандидатур партіями в окремих виборчих округах, практично всі кандидати є самовисуванцями. А про підтримку того чи іншого політика на виборах у конкретному окрузі політична партія лише публічно декларує, хоча й це, як правило, є суто формальним, адже вже й до такого оголошення виборці чітко ідентифікують конкретного кандидата з певною політичною силою. Відповідно, зобов'язання між кандидатом та партією «...забезпечуються виключно на рівні політичних норм, і основним стимулом є загроза непідтримки на наступних виборах» [16, с. 48]. До речі, через політичну відповідальність такого плану забезпечується й внутрішньофракційна дисципліна.

Тут доречно зауважити, що за таких умов через мажоритарну систему до парламенту можуть потрапити «незалежні парламентарі» – «independents», які обиралися до законодавчого органу самостійно, тобто без підтримки політичної партії, відповідно в парламенті їхній представницький мандат не обмежений політичними зобов'язаннями [17, с. 4]. Ключовим за мажоритарної виборчої системи є надзвичайно стійкий зв'язок між обраним депутатом та виборцями, які його безпосередньо ідентифікують не стільки з представленням власних інтересів, скільки з інструментом політичної відповідальності інститутів публічної влади. Обрані в мажоритарному окрузі депутати вважаються, за виникнення суперечок щодо способу поведінки в парламентських процедурах, більш незалежними та можуть у будь-який момент «апелювати до інтересів свого виборчого округу» [18, с. 362].

Отже, відмінності застосування пропорційної та мажоритарної виборчої систем є важливими в частині їхнього впливу на

подальше здійснення представницького мандата, а, точніше, поведінки депутата в парламенті. Зазначені вище дослідження зводяться в основній своїй частині до впливу виборчої системи на фракційну єдність в парламенті. З точки зору права, застосування тієї чи іншої виборчої системи вимагає наявності певного набору (типу) правових інструментів забезпечення фракційної дисципліни на рівні правил процедури парламенту чи інших правових актів, наприклад, за формування парламентських предметних профільних комітетів.

За застосування виключно пропорційної виборчої системи депутати з моменту обрання мають партійну належність до певного виборчого списку, й питання пропорційного розподілу посад у профільних комітетах логічно базується на партійній належності. При цьому, на початку скликання «незалежних» парламентарів без партійної належності немає, отже, й не постає питання забезпечення їхньої участі в роботі профільних комітетів. У мажоритарній системі наявність «незалежних» позафракційних депутатів є природним явищем, тому нормативні вимоги формування комітетів повинні враховувати цей аспект і з самого початку передбачати правові інструменти забезпечення можливості здійснювати представницький мандат цим депутатам і на рівні предметних комітетів парламенту.

Зовсім інша ситуація у країнах, де використовується змішана виборча система, тобто парламент формується із застосуванням обох підходів – пропорційного партійного та мажоритарного. Дослідники парламентської практики та виборчих систем говорять про «розподілений представницький мандат» сформованого за змішаною виборчою системою парламенту [19]. А. Мелешевич зауважує: «... змішана виборча система поєднує два різні принципи, спрямовані на досягнення різних результатів. Пропорційний елемент (авт. – виборчої системи) зумовлює фрагментацію партійної системи, а мажоритарний спрямований на обмеження кількісного збільшення політичних партій» [20, с. 185]. Депутати, обрані за відмінними системами, мають різні інструменти забезпечення переобрання, а отже, різну мотивацію участі в парламентських процедурах. Отже, рівень

фракційної єдності та відданості в депутатів, обраних за різними системами, є неоднаковим. Це зумовлено своєрідним типом зв'язку із партійним керівництвом на рівні виборчого процесу та номінування. Результат відбивається на голосуваннях депутатів, їхньому членстві в парламентських комітетах, комісіях, групах.

Важливо зазначити, що за використання змішаної системи партійна ознака формування фракцій стає надто розмитою, оскільки фракції досить часто мають позапартійних членів, які керуються виключно інституційними чинниками [21, с. 420]. Вони стають «фракційними» лише для отримання переваг, які надає членство у фракції (участь у розподілі комітетських посад, більш ефективного здійснення права на виступ чи запит тощо). Досліджуючи досвід Верховної Ради України, сформованої на виборах за змішаною виборчою системою, Ф. Теймс зауважує, що ця система створює надзвичайно сприятливі умови для міжфракційних переходів, відсутності стабільності політичної структури парламенту та його надмірної політизованості [22].

До аналогічних висновків дійшли дослідники італійської Палати депутатів В. Хелен та К. Мершон. Разом з тим, є позитивний приклад використання змішаної виборчої системи на парламентських виборах – ФРН, де рівень фракційної структурованості та єдності є надзвичайно високим, попри використання «розділеного мандата». В. Патзелт пояснює приклад Бундестагу вдалою комбінацією факторів, які зумовляють ефективність парламентської демократії, попри застосування змішаної виборчої системи [23, с. 24]. Ключовим фактором залишається особлива німецька модель «працюючого парламенту», тобто своєрідна правова модель забезпечення ефективності здійснення парламентських процедур та участь у цьому всіх зацікавлених суб'єктів. Водночас така модель може бути ефективною, практично застосовною та використовувати виключно позитивні елементи обох – пропорційної та мажоритарної – систем тільки за належного рівня правової та політичної культури в парламенті.

Отже, функціонування фракцій у державі з демократичною формою політичного режиму зумовлюється низкою факторів, серед яких вид та окремі елементи виборчої системи є

особливо важливими. Запропонований аналіз взаємозв'язку виборчих систем із парламентськими фракціями доводить їхню глибоку імплементованість у структуру інституцій демократичного суспільства. Політична структуризація парламенту, його фракціоналізація на сьогодні є невід'ємним елементом розвитку парламентаризму. Фракції, виходячи зі своєї комплексної конституційно-правової природи, зумовлюють демократичність парламентських процедур, а отже, є одним з ключових інститутів представницької демократії.

1. Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors / [Contributors: K. Heidar - editor, R. Koole - editor]. - London: Routledge, 2000. - 303 p.

2. Козюбра, М.І. Виборчий процес, право, правосуддя / М.І. Козюбра // Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України» у редакції 2004 року: зб. матеріалів наук.-практ. конф.: доп., виступи, рек., м. Косів, 13-15 трав. 2005 р. / Ін-т виборчого права; [ред. Т.Г. Бондаренко]. - К.: Поліграфічний центр «Фоліант», 2005. - С. 14-27.

3. Moraski V. Electoral System Reform in Democracy's Grey Zone: Lessons from Putin's Russia / V. Moraski // Government and Opposition. - 2007. - Vol. 42. - №4. - P. 536-563.

4. Tavits M. The Making of Mavericks : Local Loyalties and Party Defection / M.Tavits // Comparative Political Studies. - 2009. - Vol. 42. - №6. - P. 793-815.

5. López-Pintor R. Electoral Management Bodies as Institutions of Governance / López-Pintor R. - New York: United Nations Development Programme, 2000. - 250 p.

6. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2004. - №36. - Ст. 448.

7. Закон України «Про вибори народних депутатів України» // Голос України від 10.12.2011 №234.

8. Joint Opinion on the Draft Law on Election of People's Deputies of Ukraine [Електронний ресурс] / adopted by the Council for Democratic Elections at its 38th meeting (Venice, 13 October 2011) and by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011), CDL-AD(2011)037. - Режим доступу: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29037-e.pdf>.

9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про вибори народних депутатів України) від 26.02.1998р. №1-рп/98 // Офіційний вісник України від 25.06.1998 - 1998 р., №23, стор. 93, код акту 5484/1998.

10. Enyedi Z. Party Politics in Post-Communist Transition. Handbook of Party Politics. 2006. SAGE Publications [Електронний ресурс] / Z.Enyedi. – Режим доступу: http://www.sage-ereference.com/hdbk_party/pol/Article_n20.html.

11. Козюбра М.І. Дотримання вимог верховенства права як необхідна умова реформування виборчої системи / М.І. Козюбра // Наукові записки НаУКМА. – 2009. – Т. 90: Юридичні науки. – С. 3-7.

12. Козюбра М.І. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог / М.І. Козюбра // Наукові записки НаУКМА. – К.: Києво-Могилянська академія, 2007. – Т. 64: Юридичні науки. – С. 3-9.

13. Савенко М.Д. Окремі питання реалізації виборчого права / Микола Савенко // Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом: збірник матеріалів науково-практичної конференції, (Київ, 24 червня 2003 року) / Ін-т виборчого права. Міжнар. фонд «Відродження». – К.: Міленіум, 2003. – С. 42-44.

14. Herron E. S. Causes and Consequences of Fluid Faction Membership in Ukraine / E. S. Herron // Europe-Asia Studies. – 2002. - Vol. 54. – № 4. – P. 625-639.

15. Депутат парламента в зарубіжних государствах / Отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: Юрид.лит., 1995. – 112 с.

16. Judge D. The parliamentary State / Judge D. – London: SAGE Publications, 1993. – 148 p.

17. Kabol R. Independent members, Introductory note / Kabol R. // Constitutional and Parliamentary Information, Inter-Parliamentary Bulletin, 3rd Series. – Geneva: 1994. – №167. – 42 p.

18. Herron E.S. Electoral Influences on Legislative Behavior in Mixed-Member Systems: Evidence from Ukraine's Verkhovna Rada / E. S. Herron // Legislative Studies Quarterly. – 2002. – Vol. 27. – №3. – P. 361-382.

19. Thames F.C. A House Divided: Party Strength and the Mandate Divide in Hungary, Russia, and Ukraine [Електронний ресурс] / F.C. Thames. – Режим доступу: <http://cps.sagepub.com/content/38/3/282>.

20. Meleshevych A. Party systems in post-Soviet countries: a comparative study of political institutionalization in the Baltic States, Russia and Ukraine / Andrey A. Meleshevich. – New York: Palgrave, 2007. – 262 p.

21. Haspel M. Electoral Institutions and Party Cohesion in the Russian Duma / M. Haspel, T. F. Remington, S. S. Smith // The Journal of Politics. – 1998. – Vol. 60. – №2. – P. 417-439.

22. Thames F.C. Parliamentary Party Switching in the Ukrainian Rada, 1998-2002 [Електронний ресурс] / F.C. Thames. – Режим доступу: <http://www.webpages.ttu.edu/fthames/Conference%20Papers/Parliamentary%20Party%20Switching%20in%20the%20Ukrainian%20Rada%20%20APSA%2005.pdf>.

23. Patzelt W.J. What can an individual MP do in German parliamentary politics? / W.J. Patzelt // The Journal of Legislative Studies. – 1999. – №5:3. – P. 23-52.

У статті здійснюється конституційно-правовий аналіз впливу виборчої системи на функціонування парламентських фракцій та здійснення представницького мандата. Подано загальну характеристику правового регулювання діяльності фракцій у залежності від використання певного виду виборчої системи.

Ключові слова: парламент, парламентська фракція, виборча система, депутат, політична партія.