

УДК 328.126:35.083.1

## ПОНЯТТЯ ТА ПОЛІТИКО-ПРАВОВА ПРИРОДА ФРАКЦІЙНОЇ ДИСЦИПЛІНИ В ПАРЛАМЕНТІ

**Володимир ВЕНГЕР**, аспірант Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Стаття присвячена правовому аналізу поняття та характерних рис фракційної парламентської дисципліни. Через дослідження теоретичних основ та практичного досвіду світового парламентаризму запропоновано перспективні напрями подальшого дослідження та вдосконалення правового регулювання діяльності парламентських фракцій.

**Ключові слова:** парламент, парламентська фракція, фракційна єдність, фракційна дисципліна, політична відповідальність.

Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, відповідно до положень, закріплених у статті 1 Конституції України [1]. Кожна з цих ознак ставить цілу низку вимог та завдань правового характеру перед українським законодавством. Їх реалізація потребує ефективних правових механізмів, які повинні пронизувати увесь текст Конституції України та відображатись у законах України. Адекватна нормотворчість у цьому напрямку головним чином повинна забезпечуватись єдиним законодавчим органом – Верховною Радою України. При цьому особливо важливим є відображення зазначених цінностей у діяльності самого парламенту.

Втілення демократичних цінностей та принципу верховенства права ставить низку вимог щодо належної організації роботи єдиного законодавчого органу. Демократичність означає насамперед урахування наявного рівня політичного розвитку суспільства. Парламент є своєрідним дзеркалом, яке повинне відображати основні ідеологічні позиції населення. Адже він передусім є інституційним ядром представницької форми правління. Це майданчик, де можуть з'являтися і вступати у боротьбу різноманітні думки й інтереси. Основна політична функція представницької установи виявляється передусім у здійсненні інтеграції та координації конфліктних інтересів і різних точок зору [2, с.213]. Відповідно, структурування парламенту через фракції як політичні депутатські об'єднання є головною ознакою його демократичності.

Парламентські фракції мають особливу політико-правову природу, оскільки, з одного боку, мають конкретні політичні завдання та інструменти їх досягнення, а з іншого – на сьогодні вони є невід'ємними структурними елементами будь-якого демократичного законодавчого органу й мають конкретні правові функції. Отже, дослідження їх суті та, власне, самого поняття «парламентська фракція» як політичного депутатського об'єднання потребує комплексного підходу, який передбачає аналіз ролі політичних партій у суспільстві в цілому та парламенті зокрема, а також ретельне вивчення правової основи їх функціонування.

Діяльність парламентських фракцій у парламенті так чи інакше ставить за мету презентування певної політичної лінії, як правило, партійної. Для ефективного використання всіх наявних можливостей партійного впливу на процес прийняття рішень парламентом потрібна зважена та консолідована позиція всіх членів фракції. Це також зумовлюється природою парламенту як колективного представницького органу, яка вимагає зваженого підходу до вивчення процесу прийняття рішень і факторів, що їх стимулюють.

Фракція, попри позиціонування її в парламентських процедурах як єдиного цілого, залишається колективною структурою. Це означає, що процес прийняття того чи іншого рішення потребує його схвалення, як мінімум, більшістю членів. Ідеальним варіантом є одностайне або консенсусне прийняття рішень. Адже в іншому разі буде певна група «незгодних», поведінка яких не може бути повністю передбачуваною.

Водночас цілком зрозумілою є надзвичайна складність продукування позицій, які б постійно тільки об'єднували фракцію в її голосуваннях. Ця проблема ставить питання

інструментів та засобів забезпечення фракційної єдності. Політологічні дослідження показують причинно-наслідковий зв'язок та можливі засоби досягнення певної поведінки як фракції в цілому, так і її окремих депутатів. Завданням правового аналізу є визначення допустимих меж таких засобів з точки зору права. Всі згадані засоби можуть бути узагальнені як система заохочень та стягнень. Ключовим та системоутворюючим серед них є фракційна дисципліна.

Необхідність, політичну вмотивованість та логіку фракційної дисципліни визнає й Конституційний Суд України, стверджуючи в мотивувальній частині Рішення № 12-рп/2008 від 25 червня 2008 року: «Об'єднання депутатів у фракції має на меті консолідацію зусиль для досягнення цілей та завдань, визначених виборчими програмами політичних партій (виборчих блоків політичних партій), та об'єктивно приводить до необхідності дотримання депутатами вимог фракційної дисципліни» [3].

Досліджуючи питання партійної дисципліни в цілому, Шутт-Ветшки (Schütt-Wetschky) визначає фракційну дисципліну як «результат добровільного підпорядкування члена парламенту демократично обраному лідеру фракції» [4]. При цьому він зазначає, що явище фракційної дисципліни є цілком нормальним для німецької, британської, австрійської та данської парламентських систем.

Наведене визначення за своєю суттю є досить влучним, проте піднімає одразу декілька актуальних питань. З практичної точки зору зрозумілим є розгляд фракційної дисципліни в рамках загальнопартійної, проте з теоретико-правової – він видається не зовсім коректним, адже досвід світового парламентаризму має інші приклади й припускає не обов'язкову єдинопартійність фракції як об'єднання депутатів. Інший досить важливий момент – це те, що тут дисципліна є результатом, а не передумовою. Тобто вона розглядається як наслідок свідомого обрання депутатом певної лінії поведінки, а не як засіб тиску до зайняття тієї чи іншої позиції. Більше того, автор говорить про добровільне підпорядкування, що цілком відповідає вільному представницькому мандатові. Й нарешті, на думку Шутт-Ветшки, підпорядкування здійснюється лідером фракції. Це, напевно, найбільш дискусійне положення цього визначення. З одного боку, воно не передбачає прямої залежності від позапарламентської структури партії, адже лідер є також депутатом, рівним у правах та обов'язках. З іншого – більш логічним було б говорити про підпорядкування волі більшості фракції. Таке формулювання було б і за формою, і за змістом більш демократичним. Попри наведенні зауваження, це визначення повинно бути взяте за основу для подальшого аналізу.

Професор 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 (на основі якої створено фракцію – *авт.*); логічною вимогою ефективного роботи законодавчого органу [5, р.84]. Такий підхід відображає головні цілі функціонування парламентської фракції в цілому.

Виходячи з того, що парламент є колективним органом і працює як єдине ціле, головним чином у режимі пленарних засідань, а його рішення приймаються колективно [6], саме голосування стає головним індикатором фракційної єдності. Політологічні дослідження з використанням соціологічних та математичних методів подають це питання через призму закономірностей і формул, які дають можливість з певною точністю прогнозувати спільну діяльність фракції насамперед в її парламентських голосуваннях [7]. З цієї точки зору головним є поняття «структурна стійкість парламенту», яке передбачає «його можливість утворювати більшість, яка забезпечуватиме прийняття рішень..., але для цього потрібно, щоб у фракції не було розколів та суперечностей з будь-яких питань, тобто, щоб партія (партії – *авт.*) більшості була однорідною в ідейно-політичному плані» [8]. Мова йде про механічний аналіз факторів, які можуть вплинути на конкретне волевиявлення члена парламенту.

Але голосування є далеко не єдиним напрямом роботи парламентарів. Відповідно, представлення зваженої фракційної позиції у всьому комплексі повноважень парламенту є надзвичайно важливим. Мова йде про оголошення депутатських заяв, звернень та запитів, підтримка фракційних законодавчих та організаційних ініціатив конкретними

діями тощо. Отже, поняття фракційної єдності за своїм змістом повинно охоплювати не тільки безпосередні голосування депутата, але й його поведінку в цілому. Крім цього, найголовніший критерій єдності – це власне членство у фракції. Припинення членства саме собою означає неможливість подальшого забезпечення фракційної єдності.

Таким чином, потрібно виділити три основні моменти виявлення фракційної єдності: голосування в парламенті, загальна поведінка депутата та перебування у складі парламентської фракції.

Щодо голосування, то дискусії щодо його можливого «партійного спрямування», тобто нав'язування позиції, є з правової точки зору категорично неприйнятними. Таку позицію займає переважна більшість держав світу, і 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 при прийнятті рішень [9]. Фактично будь-які правові обмеження свободи голосування призвели б до перетворення парламентарів в технічних працівників. А з точки зору представлення партійної ідеології та позицій обов'язкове голосування нівелює роль парламенту як колективного органу. Проте наведені аргументи стосуються саме правового аспекту закріплення такого обов'язку, але не політичного, оскільки «відносини між партією та підтриманим нею депутатом носять довірчий характер, відповідно перша має право вимагати від другого представлення її позиції» [10, р.72]. Ключовим є те, що така вимога повинна мати виключно політичний характер, відповідно й забезпечуватись виключно політичними засобами.

Інший, на перший погляд менш суттєвий аспект, полягає у забезпеченні участі депутатів у засіданнях парламенту. Це питання є швидше технічним, ніж правовим, але парламентська фракція з точки зору забезпечення єдності надзвичайно зацікавлена в присутності та участі в голосуваннях всіх її членів. Це питання в кожному парламенті може вирішуватись по-різному. Фракції не завжди є відповідальними за цей напрям, але можливі й такі випадки. Зокрема, в країнах класичної англо-саксонської системи права (Великобританія та США) закріплюється право, а не обов'язок членів парламенту бути присутніми на засіданні. За це на рівні фракцій відповідають «whips» – партійні «батоги», саме вони мають обов'язком повідомити про необхідність участі в роботі парламенту, важливості розглянутих питань тощо. А власне, присутній на засіданні член парламенту не має права ухилитися від голосування, якщо на це не буде надано згоди самої палати, а при поіменному голосуванні право вибору звужується тільки до двох опцій «так» або «ні» [11].

Отже, фракційна дисципліна з правової точки зору не може і не повинна поширюватись на свободу голосування членів парламенту, навіть у формі позитивного зобов'язання. Дещо інша ситуація з конкретно практичною поведінкою депутата. Як уже зазначалось, крім голосувань, фракційна єдність виражається й через інші форми участі депутата в роботі парламенту. Наприклад, у канадському парламенті прикладом постійної незгоди з позицією фракції був *John Reid* – член палати громад, який, попри свою опозиційну до власної фракції позицію, залишався її членом. Історія виконання ним депутатських повноважень засвідчує постійне намагання з боку фракції долучити його до спільної позиції, проте це не давало позитивного результату [12, р.17]. Основна форма незгоди – це публічні виступи всупереч рішенням фракції.

Щодо наслідків як не єдиного з фракцією голосування, так і дій, спрямованих всупереч фракційній позиції, то вони можуть бути політичного та організаційного плану. В цілому цей елемент фракційної дисципліни визначають як санкції [13], проте такий підхід видається не зовсім правильним, оскільки під санкціями розуміють певні наслідки правопорушення чи порушення зобов'язання. У цьому випадку правопорушення немає і як такого бути не може, виходячи з наведеної вище аргументації. Тому доцільніше говорити про відповідальність у формі негативних наслідків недотримання фракційної дисципліни.

Окремих видів відповідальності можна визначити досить багато, оскільки спектр політичного впливу партії на свого члена може бути різним. З парламентської точки зору

можливим є виключення зі складу фракції, позбавлення переваг, отриманих депутатом завдяки фракції. Мова йде насамперед про певні посади, які член парламенту займає за квотою фракції, членство в профільних парламентських комітетах, обмеження права на виступ від імені фракції на засіданнях парламенту тощо. Також можливим є власне політичні заходи, як от невідтримка ініційованого таким депутатом законопроекту чи поправки та ін.

Найбільш серйозним фактором впливу на фракційну єдність є «міграція» депутатів, переходи з однієї парламентської фракції до іншої. З одного боку, такі дії підривають не тільки фракційну єдність, але й авторитет парламенту як представницького органу в цілому – це політичний аспект. З іншого ж – це необхідний елемент вільного представницького мандата. Але якщо припускати, що переходи зумовлені особистими цілями депутата, то це має явно негативний аспект; проте можливою є й інша ситуація, коли депутат об'єктивно залишається в меншості у фракції, яка через певні політичні потреби «коригує» свою позицію та поведінку. Саме на такий момент розраховане так зване «коаліційне право» депутата змінити фракційну приналежність чи стати незалежним позафракційним депутатом.

У переважній більшості демократичних парламентів «коаліційне право» гарантується [14, с.34], як невід'ємна складова вільного представницького мандата. Щоправда, форми його вияву та обмеження можуть бути найрізноманітнішими, оскільки в цілому це негативне явище, яке зумовлює роздробленість парламенту. Питання суті та логіки цього права потребує окремого, більш детального розгляду й повинно бути предметом спеціального дослідження. Тут головне – зауважити, що фракційна дисципліна не може бути інструментом ліквідації чи невиправданого обмеження здійснення представницького мандата. А у випадку надмірної політизації, тиску чи інших впливів на самостійність позиції депутата він повинен мати право вийти зі складу відповідної парламентської фракції.

Головна ідея імперативного мандата та всіх його варіацій полягає в забезпеченні політичної структуризації, передбачуваності та стабільності парламентської діяльності. Проте це власне політична мета, і забезпечувати її правовими засобами можна тільки за умови їх адекватності. Більш доречним є використання політичного інструментарію. Мова йде про найрізноманітніші форми впливу на особу як члена партії, але не як члена парламенту. Можливим є виключення з партії чи притягнення до внутрішньопартійних заходів відповідальності. Цілком правильним видається підхід, поширений у Великобританії, Австрії, Канаді, Франції та інших країнах, відповідно до якого недотримання та незабезпечення фракційної єдності передбачають втрату права підтримки з боку партії на наступних виборах. Отже, втрачається право партійної номінації [15]. Звісно, застосування такого інструменту потребує досить високого рівня розвитку партійної системи та політичних відносин у цілому. Він може бути застосовним тільки за поєднання двох умов. По-перше, наявності відповідального ставлення депутата, зацікавленого в майбутньому переобранні. По-друге, наявності розвиненої партії з належним рівнем внутрішньої демократії та вагомим суспільним авторитетом. Саме останній аспект є визначальним в європейських парламентських демократіях. Авторитет партії, її «інформаційна та організаційна підтримка є головною ціллю майбутніх кандидатів в депутати» [16].

Крім політичного аспекту, фракційна дисципліна обумовлюється низкою організаційних моментів. Наприклад, рівень застосування фракційної дисципліни при голосуванні в парламенті та роботі в комітеті є різним. Як вважає А.Сухопаров, це обумовлюється тим, що в комітетах існує особливий «психологічний клімат і характер взаємодії членів комітету з його керівництвом і між собою» [17, с.175]. Таке зауваження цілком правильне, оскільки в основу роботи парламентських комітетів закладено насамперед професійний принцип. Відповідно, рішення диктуються швидше предметним обговоренням, ніж політичною позицією; звісно ж, це не є правилом, особливо в комітетах українського парламенту.

Тим не менше, зважаючи на досвід переважної більшості країн із розвиненими традиціями парламентаризму, приклад функціонування предметних комітетів доводить

неможливість і непотрібність всеохопного функціонування фракційної дисципліни.

Наведені міркування та аналіз досвіду парламентів інших держав доводять, що дисципліна всередині партії є цілком природним фактором, але всередині фракції вона може виражатись тільки як добровільне підпорядкування депутата рішенням більшості. Головна ідея полягає в тому, що мета повинна бути співмірною з використаними засобами, відповідно, цілі та завдання політичного характеру можуть бути досягнуті тільки співмірними політичними і правовими інструментами.

## Література

1. Конституція України / Офіційне видання. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – 159 с.
2. Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. – Чернівці: «Рута», 1998. – 484 с.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі про перебування народного депутата України у депутатській фракції № 12-рп/2008 від 25 червня 2008 року // Офіційний вісник України. – 2008. – № 52. – Ст.1741.
4. Zimmermann K.W., Just T. On the Relative Efficiency of Democratic Institutions / University of the Federal Armed Forces Hamburg Department of Economics. Discussion Paper No. 16. – 2003. – 25 p. // Електронний ресурс: <[www.econstor.eu/bitstream/10419/23534/1/paperno16.pdf](http://www.econstor.eu/bitstream/10419/23534/1/paperno16.pdf)>.
5. Kornberg A. Caucus and Cohesion in Canadian Parliamentary Parties // The American Political Science Review. – 1986 – Vol. 60, No. 1. – P. 83-92.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України № 11-рп/98 від 7 липня 1998 року // Офіційний вісник України. – 1998. – № 2. – Ст. 1083.
7. Алескеров Ф.Т. Оценка влияния групп и фракций в российском парламенте (1994-2003 гг.). // Електронний ресурс: <[http://new.hse.ru/sites/infospace/podrazd/uvp/id/preprints/DocLib/WP7\\_2003\\_01.pdf](http://new.hse.ru/sites/infospace/podrazd/uvp/id/preprints/DocLib/WP7_2003_01.pdf)>.
8. Благовещенский Н.Ю. Структурная устойчивость и позиции фракций в Государственных Думах РФ I и II созыва // Електронний ресурс: <<http://www.hse.ru/data/558/768/1238/blagoveschensky.doc>>.
9. Constitution of the Portuguese Republic, seventh revision [2005] // Електронний ресурс: <[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)>.
10. Warhurst J. Conscience Voting in the Australian Federal Parliament // The Australian Journal of Politics and History. – 2008. – Vol. 54, Issue 4. – P. 570-579.
11. The Rules of the House of Representatives for the 111th Congress (USA) // Електронний ресурс: <<http://www.house.gov/house/Orgops.shtml>>.
12. Reforming Electoral Democracy: Responses to the Lortie Royal Commission, Party Discipline: Should it be loosened? // Conference on Canadian Study of Parliament Group – Ottawa. – 1994. – 27 p.
13. Olson D.M. Cohesion and Discipline Revisited: Contingent Unity in the Parliamentary Party Group // The Journal of Legislative Studies – 2003. – Vol.9, No.4. P.164-178 // Електронний ресурс: <<http://dx.doi.org/10.1080/1357233042000306326>>.
14. Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors. / Eds.: K.Heidar, R.Kooler. – London: Routledge, 2000. – 303 p.
15. Owens J.E. Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts // The Journal of Legislative Studies. – 2004. – Vol.9, No.4 – P. 27-42 // Електронний ресурс: <<http://dx.doi.org/10.1080/1357233042000306236>>.
16. Simmie J. Planning, Power and Conflict // Handbook of Urban Studies. – SAGE Publications, 2001 // Електронний ресурс: <[http://www.sage-ereference.com/hdbk\\_urban/Article\\_n25.html](http://www.sage-ereference.com/hdbk_urban/Article_n25.html)>.
17. Сухопаров А.А. Парламент каков он есть. (Государственная дума глазами аналитиков) // Общественные науки и современность. – 2004. - №1. - С. 174-176.

## **THE CONCEPT AND POLITICAL-LEGAL NATURE OF FACTIONAL DISCIPLINE IN THE PARLIAMENT**

**Volodymyr VENGER**

*The article is devoted to the legal analysis of the concept and characteristics of the parliamentary faction discipline. Throughout exploration of theoretical basis and practical experience of the world parliamentarism perspective directions for further research and improvement of legal regulation of parliamentary factions are proposed.*

**Keywords:** parliament, parliamentary faction, factional unity, factional discipline, political responsibility.

## **ПОНЯТИЕ И ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ФРАКЦИОННОЙ ДИСЦИПЛИНЫ В ПАРЛАМЕНТЕ**

**Владимир ВЕНГЕР**

*Статья посвящена правовому анализу понятия и характерных особенностей фракционной парламентской дисциплины. Посредством исследования теоретических основ и практического опыта мирового парламентаризма предложены перспективные направления дальнейшего исследования и совершенствования правового регулирования деятельности парламентских фракций.*

**Ключевые слова:** парламент, парламентская фракция, фракционное единство, фракционная дисциплина, политическая ответственность.