

### Список використаних джерел

1. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность / Ю. Хабермас. - М., 1992.
2. Keane J. Despotism and Democracy: the Origins and Developments of the Distinction Between Civil Society and the State / J. Keane // Civil Society and the State. - L., 1991.
3. Бауман Э. Индивидуализированное общество / Э. Бауман. - М., 2002 ; Кин Дж. Демократия и гражданское общество. О трудностях европейского социализма, перспективах демократии и проблеме контроля над социально-политической властью / Дж. Кин. - М., 2001.
4. Barber B. Strong Democracy, Participatory politics for a new Age / B. Barber. - N.Y., 1984.
5. Алмонд Г. А. Гражданская культура и стабильность демократии / Г. А. Алмонд, С. Верба // Полис. - 1992. - № 4.
6. Політична система сучасної України: особливості становлення тенденції розвитку / за ред. Ф. М. Рудича. - К. : Парлам. вид-во, 2002.
7. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / за ред. Ф. М. Рудича. - К. : Парлам. вид-во, 2006.

**Наталія Гнатенко,**

*аспірант кафедри політичної аналітики  
і прогнозування НАДУ*

### **Депутатська фракція у Верховній Раді України: елемент політичної структуризації парламенту чи інструмент лобізму?**

У статті досліджується проблема становлення інституту депутатської фракції. Аналізується базовий інтерес, навколо якого відбувається формування відповідного депутатського об'єднання, та чинники його трансформації в українських реаліях.

*Ключові слова:* депутатська фракція, депутатська група, лобізм.

In the article examines the institute of the parliamentary factions. The basic interest around which the respective parliamentary factions are formed and the factors of its transformation in Ukraine are analyzed.

*Key words:* parliamentary faction, parliamentary group, lobbying.

*Постановка проблеми.* Верховна Рада - єдиний орган законодавчої влади в Україні. Його політико-правові рішення, відповідно до компетенції парламенту, визначають напрями державної політики та формують правове поле для її реалізації. Після набуття чинності змін, внесених до Конституції України від 8 грудня 2004 р., базовим елементом політичної структуризації Верховної Ради України та основним чинником прийняття парламентських

рішень стала депутатська фракція. Зважаючи на додаткові повноваження, які отримав парламент внаслідок прийняття конституційних змін, сьогодні дослідження інституту депутатської фракції є надзвичайно актуальним.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Серед праць, присвячених дослідженню інституту парламентської фракції, слід відзначити роботу Г.Кречмера "Фракції. Партії в парламенті" та П.Толстих "Практика лоббізма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации". В першій аналізується процес становлення інституту депутатської фракції в Німецькому Бундестазі, в другій - особливості здійснення фракційного лоббізму в російському парламенті.

В Україні дослідженню зазначеного питання присвячено низку статей. Зокрема, робота Х.Приходька "Фракції як елемент внутрішньої структури парламенту України", де автор робить спробу дати визначення цьому інституту та характеризує правові аспекти його функціонування. Неодноразово до проблеми дослідження парламентського лоббізму крізь призму становлення вітчизняних фінансово-промислових груп звертався С.Телешун. Серед таких праць необхідно відзначити монографію "Хроніка становлення українських фінансово-промислових груп" та останнє спільне з І.Рейтевичем дослідження "Вплив фінансово-політичних груп на прийняття стратегічних рішень у сфері політики та економіки: українські реалії".

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* В українському науковому середовищі проблема становлення інституту парламентської фракції не отримала системного осмислення. Цьому питанню не присвячено жодної монографії, а наукові статті розкривають лише окремі аспекти функціонування парламентської фракції. Новизна дослідження полягає в спробі систематизувати український досвід становлення відповідного інституту та означити особливості його функціонування на сучасному етапі. Вивчення проблеми актуальне як з теоретичної точки зору через фрагментарність її наукового осмислення в Україні, так і з позиції вироблення практичних рекомендацій щодо наближення змістовної складової діяльності депутатської фракції до її високого правового статусу.

*Мета і цілі статті.* Метою статті є дослідження процесу становлення інституту депутатської фракції в Україні та визначення його сутнісних характеристик. Для досягнення зазначеної мети було визначено за необхідне досягнути таких цілей: 1) визначити поняття депутатської фракції; 2) дослідити основні етапи становлення парламентського інституту та його сутнісні характеристики; 3) виявити чинники, які впливали на процес становлення; 4) з'ясувати місце фракції в процесі прийняття парламентських рішень та надати відповідні практичні рекомендації.

*Виклад основного матеріалу.* Політичний енциклопедичний словник визначає фракцію як групу членів тієї чи іншої партії, яка організовано проводить у парламенті відповідні політичні установки [5, с. 697]. Формаль-

ний підхід до дефініції терміна "депутатська фракція" наголошує, що вона є основною організаційною формою парламентської діяльності політичних партій [6, с. 580]. Таким чином, депутатська фракція - це об'єднання парламентарів, в основі якого лежить спільний партійний інтерес.

Українське законодавство не містить чіткого визначення поняття "депутатська фракція". Норми чинного Закону України "Про вибори народних депутатів України" та Регламенту Верховної Ради України характеризують його як об'єднання депутатів, сформоване на основі політичної партії чи блоку політичних партій, виборчі списки яких за підсумками голосування на виборах депутатів набрали не менше трьох відсотків голосів виборців, що взяли участь у голосуванні, та яке зареєстроване в установленому порядку в Апараті Верховної Ради України.

До 2006 р. одночасно з фракційною формою об'єднання парламентарів діяв інститут депутатської групи\*. Перші депутатські групи створювались за регіональним принципом і були швидше способом самоідентифікації парламентарів, ніж чинником прийняття політико-правових рішень.

У правовому полі країни поняття фракції вперше з'явилося у травні 1994 р., коли Постановою Верховної Ради України було затверджено Положення про депутатські групи (фракції) у Верховній Раді України. Його норми трансформували аморфні депутатські "об'єднання за інтересами" в базовий елемент політичної структуризації парламенту. Відповідно до статей 1, 3 та 5 Положення:

- народний депутат міг бути членом лише однієї депутатської групи (фракції);
- склад органів Верховної Ради України та офіційних парламентських делегацій формувався відповідно до принципу пропорційного представництва депутатських груп (фракцій);
- депутатські групи (фракції) отримували право створювати відповідні секретаріати.

Слід наголосити, що за всю історію українського парламентаризму "класичними" фракційними об'єднаннями можна назвати лише депутатські фракції, сформовані у Верховної Ради України другого скликання.

Процес політичної структуризації українського суспільства розпочався одразу після проголошення незалежності. Дві основні течії громадської думки ще в парламенті першого скликання були оформлені відповідними парламентськими об'єднаннями "Блок демократичних сил Народна рада" та депутатська група "За суверенну Радянську Україну".

У парламенті другого скликання політико-партійне бачення суспільного розвитку країни було представлено трьома депутатськими фракціями:

---

\* Добровільне об'єднання народних депутатів України, сформоване на позапартійних засадах. Цей інститут був прямо пов'язаний з інститутом мажоритарної системи виборів, тому з введенням в дію пропорційної виборчої системи він припинив своє існування.

"Комунисти України - за соціальну справедливість і народовладдя", Народного Руху України та Соціалістична фракція. У сукупності до цих об'єднань входило 40% парламентарів. Зазначені фракції формувались на ідейних засадах, а рішення приймалися з огляду на програмні цілі відповідних політичних партій.

Окремо варто наголосити, що ст. 4.2.1. Регламенту Верховної Ради України від 27 липня 1994 р. парламентарям заборонялось створювати депутатські об'єднання з метою захисту приватних, комерційних, місцевих, професійних чи релігійних інтересів. Проте це не стало перепорою на шляху трансформації депутатських фракцій з політичних об'єднань у лобістські утворення. Власне сама заборона зникла з Регламенту Верховної Ради в 2006 р. разом з ліквідацією інституту мажоритарних виборів.

У парламенті третього скликання було започатковано процес комерціалізації парламентської діяльності. Однією з його характерних рис стало дроблення політичної парламентської структури. Значення латинського слова "фракція" - розламування, подрібнення - набуло буквального сенсу. Якщо на початок діяльності парламенту третього скликання було зареєстровано 8 депутатських фракцій, то на кінець їх кількість збільшилась майже вдвічі.

У парламенті четвертого скликання процес дроблення набув перманентного характеру. За чотири роки було зареєстровано і діяло в різні сесійні періоди під різними назвами 41 депутатське об'єднання, зокрема 28 депутатських фракцій та 13 депутатських груп [1, с. 35].

Формальною причиною такого явища стало зменшення в 1,8 раза порога мінімально необхідної для формування депутатського об'єднання кількості народних депутатів України. Якщо в парламенті другого скликання для реєстрації групи (фракції) потрібна була воля 25 парламентарів, то в парламентах третього і четвертого скликань достатньо було бажання 14 народних депутатів. Для прикладу, в Бундестазі така межа встановлена на рівні 34 членів парламенту [3, с. 41].

Проте глибинним джерелом фракційного дроблення було бажання провладної частини політичного істеблішменту утриматись при владі. Така можливість стала реальною внаслідок обрання в 1999 р. на другий президентський термін Л.Кучми.

Прикладом використання інституту парламентської фракції як технології утримання при владі може бути Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 18 жовтня 2001 р. Стаття 20 зазначеного нормативно-правового акту передбачала, що при формуванні окружної виборчої комісії до її складу обов'язково включались представники партій, які у поточному складі Верховної Ради України створили свої партійні фракції (фракції блоків). Водночас представники позапарламентських партій (блоків) включалися до складу окружних виборчих комісій шляхом жеребкування.

Після підписання закону впродовж листопада-грудня 2001 р. в парламенті було утворено три нові депутатські фракції: політичної партії "Трудова Україна", партії регіонів "Регіони України" та фракція "Єдність". Ще одна фракція партії "Демократичний союз" була створена на базі депутатської групи за кілька місяців до прийняття цього закону. Усі ці депутатські об'єднання мали однозначно пропрезидентську орієнтацію, а їх створення забезпечувало кількісне домінування в окружних виборчих комісіях провладних представників.

Слід наголосити, що влада не була самоціллю таких дій. Як свідчать статистичні дані парламентських виборів 1998 та 2002 рр. , до списку політичних партій (виборчих блоків) було включено значну кількість позапартійних бізнесменів. Але якщо до парламенту третього скликання вони балотувались з метою захисту швидко набутих в умовах "дикого ринку" капіталів, то на початок ХХІ ст. політика в Україні перетворилась на найприбутковіший різновид бізнесу [2].

Переведення процедури прийняття всіх ключових парламентських рішень в лобістсько-комерційну площину стало другою глибинною причиною дроблення фракцій в українському парламенті. Вони перестали бути джерелом вироблення політичної позиції, але перетворились на додаток до корпоративних утворень великого бізнесу [8].

Власне нівеляція інституту депутатської фракції стала лише зовнішнім проявом складного процесу, що відбувався у сфері партійного будівництва. Партії у своїй більшості перетворились на разові виборчі проекти, а фракції - на інструмент заробітку. У парламенті четвертого скликання цей процес набув всеохоплюючого характеру [7].

Народні депутати, розуміючи потребу великого бізнесу мати своє фракційне представництво, яке відкривало шлях до здійснення прямого лобізму, заробляли на міжфракційних переходах. Упродовж чотирьох років діяльності парламенту було зареєстровано 941 такий перехід. За даними Комітету виборців України, народні депутати отримували за ці трансферти грошові винагороди [4].

Що характерно, саме в цей період у парламенті було порушено питання щодо легалізації лобістської діяльності. В липні 1999 р. було схвалено Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року, 31-м пунктом якої (з-поміж 233) значився Закон про лобістську діяльність. Впродовж роботи Верховної Ради України третього скликання було зареєстровано два відповідних законопроекти, подані народними депутатами Ю.Сахном (обраний по багатомандатному загальнодержавному округу від Народно-демократичної партії; фракція "Яблуко") "Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп), у Верховній Раді України" та І.Шаровим (обраний по багатомандатному загальнодержавному округу від На-

родно-демократичної партії; фракція партії "Трудова Україна") "Про лобювання в Україні", але зазначені ініціативи до обговорення в сесійній залі не дійшли. У вересні 2005 р. народний депутат України парламенту четвертого скликання І.Гринів (обраний по багатомандатному загальнодержавному округу від "Блоку Віктора Ющенка "Наша Україна", член однойменної фракції) подав ще один законопроект "Про діяльність лобістів у Верховній Раді України", але і він мав долю своїх попередників.

З введенням в дію змін, внесених до Конституції України від 8 грудня 2004 р., діяльність депутатської фракції набула конституційного статусу. Вхідження народного депутата України до складу відповідного об'єднання перестало бути його правом і перетворилось на правовий обов'язок, оскільки фракційне членство - конституційна умова набуття кандидатом у народні депутати України повноважень представника українського народу. Стаття 81 Конституції України наголошує, що невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або вихід народного депутата України із складу такої фракції тягне за собою дострокове припинення його повноважень.

Проте зазначені норми не зняли питання фракційної дисципліни. Масовий перехід депутатів з опозиційних фракцій до складу "антикризової" коаліції спричинив парламентську кризу 2006 р. та привніс у парламентську практику нове явище - "політична корупція". У квітні 2007 р. за результатами цієї кризи було припинено повноваження парламенту п'ятого скликання та оголошено нові дострокові вибори.

На сьогодні в парламенті шостого скликання діє п'ять депутатських фракцій: Фракція Партії регіонів (175 депутатів), Фракція "Блок Юлії Тимошенко" (156 депутатів), Фракція Блоку "Наша Україна - Народна Самооборона" (72 депутати), Фракція Комуністичної партії України (27 депутатів), Фракція "Блок Литвина" (20 депутатів), які репрезентують 17 політичних партій.

Їх правовий статус регламентується Конституцією України, законами України "Про статус народного депутата" та "Про комітети Верховної Ради України", Регламентом Верховної Ради України і власне положенням про фракцію.

Відповідно до принципу пропорційного представництва депутатських фракцій у Верховній Раді України формується кількісний склад лічильної комісії, комітетів Верховної Ради України, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій, спеціальної тимчасової слідчої комісії.

Крім права представництва в усіх робочих органах парламенту законодавство гарантує депутатській фракції: 1) право на виступ свого представника з кожного питання порядку денного пленарного засідання парламенту;

2) право на оголошення перерви в роботі Верховної Ради України до 30 хвилин на вимогу двох депутатських фракцій; 3) право на виголошення оголошень, заяв, повідомлень, пропозицій від депутатських фракцій на початку ранкового пленарного засідання щовівторка у тижні проведення пленарних засідань тощо.

Відповідно до ст. 24 Закону України "Про статус народного депутата України" парламентар у своїй щоденній діяльності зобов'язаний додержуватись вимог Положення про депутатську фракцію та виконувати функції, закріплені цим Положенням. Слід наголосити, що жодна фракція чинного скликання парламенту не оприлюднила положення про депутатську фракцію на офіційному сайті Верховної Ради України.

Власне система пропорційних виборів за закритими списками має ряд суттєвих недоліків. Перш за все вона ізолює народних депутатів від відповідальності перед виборцями. Робота парламентаря оцінюється не якістю виконання ним своїх професійних обов'язків, а мірою лояльності до лідера політичної партії чи блоку партій, який приймає остаточне рішення щодо включення тієї чи іншої особи до відповідного виборчого списку.

Крім цього, законодавче поле, яке визначає основні засади діяльності депутатської фракції, містить ряд неузгоджених норм. Так, Закон України "Про статус народного депутата України" досі вживає поняття депутатської групи та передбачає можливість вільного виходу народного депутата України зі складу депутатської фракції або невходження його до жодної з зареєстрованих депутатських фракцій. Ці положення суперечать нормам Конституції України і мають бути приведені у відповідність з нею.

*Висновки.* У загальноприйнятому значенні депутатська фракція - це об'єднання парламентарів, сформоване на засадах спільної партійної платформи. В практику Верховної Ради це явище увійшло в 1994 р., але чіткого юридичного визначення поняття в Україні досі не існує.

Процес становлення інституту депутатської фракції у Верховній Раді України мав суперечливий характер. На перших етапах відповідні депутатські об'єднання формувались на засадах партійної ідеології, проте вже в парламенті третього скликання почався процес трансформації парламентського політичного інституту на технічний інструмент лобізму вузькокорпоративних інтересів.

Визначальним чинником цього процесу стало активне залучення до парламентської практики представників бізнесу. У кінці 90-х рр. вони шукали в політиці гарантії недоторканності власних капіталів, але на початку ХХІст. сама політика в Україні була перетворена на найприбутковіший різновид бізнесу. Зовнішнім проявом цього явища став процес перманентного дроблення політичної структури українського парламенту.

Відповідно до змін, внесених до Конституції України від 8 грудня 2004 р., діяльність депутатської фракції у Верховній Раді України набула конституційного статусу. На базі фракції (фракцій) формується коаліція, що виступає передумовою початку процедури формування складу Кабінету Міністрів України та гарантією функціонування самого парламенту.

Такий високий правовий статус парламентських фракцій пов'язаний із запровадженням пропорційної системи виборів до Верховної Ради України, яка, на жаль, не привела до бажаної політичної структуризації українського суспільства, але остаточно відмежувало народних депутатів від виборців.

Очевидно, що зазначені проблеми потребують законодавчого вирішення. У зв'язку з цим рекомендується прийняти такі правові рішення:

1. Внести зміни до Закону України "Про статус народного депутата України" з метою приведення у відповідність його положень в частині регламентації діяльності парламентської фракції з нормами Конституції України.
2. Внести зміни до Регламенту Верховної Ради України щодо обов'язкового оприлюднення положення про депутатську фракцію.
3. Кодифікувати та удосконалити виборче законодавство, прив'язавши пропорційну систему до територіальних округів.
4. Легалізувати лобістську діяльність у парламенті.

*Перспективним напрямком* у контексті наукового осмислення місця депутатської фракції в процесі прийняття парламентських рішень є дослідження такого нового політико-правового явища, як коаліція депутатських фракцій і пов'язаних з ним інститутів парламентської більшості та меншості.

#### **Список використаних джерел**

1. Верховна Рада України : інформ. довід. / [авт.-упоряд. В. О. Зайчук та ін.]. - Вип. 3. - К. : Парлам. вид-во, 2006. - 264 с.
2. Виступ Юлії Тимошенко на круглому столі парламентських політичних сил [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.tymoshenko.com.ua/ukr/exclusive/speeches-appeals/3429>
3. *Кречмер Г.* Фракції. Партії в парламенті / Геральд Кречмер. - К. : Геопринт, 2004. - 300 с.
4. Підсумковий звіт Інституту прикладних гуманітарних досліджень, підготовлений в рамках канадсько-українського проекту сприяння доброчесності на замовлення Міністерства юстиції України. - Б.м., б.р.
5. Політологічний енциклопедичний словник / [упоряд. В. П. Горбатенко]. - 2-е вид., доп. і перероб. - К. : Генеза, 2004. - 736 с.
6. Політологія : довідник / М. І. Обушний, А. А. Коваленко, О. І. Ткач; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. - К. : Довіра, 2004. - 599 с.
7. *Мар'яна П'єцух.* Скільки коштує голос депутата / Мар'яна П'єцух [Електронний ресурс] // Україна молода. - 2005. - № 184. - Режим доступу : <http://www.umoloda.kiev.ua/number/524/113/18948>
8. *Телешун С. О.* Хроніка становлення українських фінансово-промислових груп. За матеріалами вітчизняних та закордонних ЗМІ / С. О. Телешун. - К. : ТОВ "Центр", 2004. - 94 с.