

## ФРАКЦІЙНА СТАБІЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ: ІННОВАЦІЙНО- ІНФОРМАЦІЙНИЙ АКСПЕКТ

*У статті розглядаються питання діяльності парламенту України, депутатських фракцій та взаємозалежності між діяльністю парламенту і роботою депутатських фракцій.*

**Ключові слова:** парламент, депутатські фракції.

*В статье рассмотрены вопросы деятельности парламента Украины, депутатских фракций и взаимосвязь между деятельностью парламента и работой депутатских фракций.*

**Ключевые слова:** парламент, депутатские фракции

*The article deals with the problems of functioning of the Parliament and political fractions and of interdependency between the work of the Parliament and functioning of political fractions.*

**Key words:** parliament, political fractions.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** У демократичних країнах заходу політичні партії не тільки впливають на вибори, але й відіграють іншу важливу роль – вони беруть безпосередню участь в процесі управління державою. В той же час, ступінь залучення партій до управління державною службою є різним, і ця різниця перебуває у прямій залежності від двох основних чинників.

Першим чинником є форма організації влади. Існує декілька різновидів форми правління: парламентська (як у Великій Британії), змішана (як у Франції) і президентська система (як у Сполучених Штатах). Форма правління значною мірою визначає роль і вплив парламентських фракцій при створенні уряду.

Другий основний чинник – це тип виборчої системи. Існує три основних типи виборчих систем: мажоритарна система, пропорційна система і змішана система, яка об'єднує головні риси перших двох. Тип виборчої системи визначає роль, що її відіграють партії в організації роботи законодавчого органу.

Аналізуючи історію становлення парламентаризму та проведення парламентських вибоїв можна зазначити, українські парламентські вибори 1994 року – перші вибори до Верховної Ради України в незалежній Україні.

Виборчими особливостями виборчої кампанії 1994 року є: 450 кандидатів обиралися за мажоритарною системою – кожен з кандидатів мав набрати понад 50 % голосів виборців з числа тих, що взяли

участь у голосуванні, за умови, що візьмуть участь у голосуванні не менше 50 % виборців, внесених у списки. Як наслідок, для виборів 1994 року була характерною значна кількість округів, які так і залишилися не представленими в парламенті до самого закінчення його повноважень. Українські парламентські вибори 1998 року відбулися за змішаною виборчою системою, половина депутатів Верховної Ради обиралися на пропорційній основі в загальнодержавному виборчому окрузі, іншу половину було обрано у 225 одномандатних округах. Прохідний бар'єр для партій і блоків становив 4 %. У мажоритарних округах діяла система відносної більшості. У виборах брали участь 30 політичних партій і блоків (3 605 кандидатів), 8 із них подолали 4 % бар'єр, та 4 278 кандидатів було висунуто в одномандатних округах. Українські парламентські вибори 2002 року відбулися також за змішаною системою, половина депутатів Верховної Ради обиралися на пропорційній основі в загальнодержавному окрузі, іншу половину було обрано в одномандатних округах. Прохідний бар'єр для партій і блоків становив 4 %. У мажоритарних округах діяла система відносної більшості. Із 33-х політичних партій і блоків, які брали участь у виборах, 6 партій пройшли встановлений 4 % бар'єр. Парламентські вибори в Україні 2006 року – чергові вибори до Верховної Ради України за пропорційною системою в загальнодержавному виборчому окрузі. Прохідний бар'єр для партій і блоків становив 3 % від числа виборців, що взяли участь у голосуванні. Вибори 2006 року були проведені за кількістю партій і блоків, що взяли участь. Виборчий бюлетень був

80 см завдовжки і включив 45 претендентів, що були розміщені в бюлетенях. Можна зазначити для порівняння, що у 2002 році з 33 партій і блоків до парламенту потрапило шість (при 4 %-ому виборчому бар'єрі), а 1998 року до Верховної Ради пройшли вісім політичних сил. Парламентські вибори у зв'язку з достроковим припиненням повноважень Верховної Ради України відбулися 30 вересня 2007 року за пропорційною системою в загальнодержавному виборчому окрузі. Прохідний бар'єр для партій і блоків становив 3 % від числа виборців, що взяли участь у голосуванні [5].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.** Аналіз наукової літератури свідчить, що проблеми становлення і розвитку партійних систем та забезпечення механізмів фракційної стабільності парламенту досліджувалися вченими країн Заходу. Серед них варто виділити Г. Адамса, Р. Арона, П. Бурдье, Р. Даля, Ж.-М. Денкена, М. Догана, М. Дюверже, А. Лейпхарта, Р. Міхельса, Р.-Ж. Шварценберга.

Серед зарубіжних вчених постсоціалістичних країн в розрізі дослідження даної проблеми слід відзначити здобутки А. Авторханова, Т. Бекназар-Юзбашева, Ф. Бурлацького, К. Гаджиева, В. Гельмана, В. Коломейцева, І. Левіна, В. Любіна, С. Перегудова, С. Пшизової, М. Чілли, Н. Шевцової, Т. Шмачкової, Ю. Юдіна. Тому дослідження питання фракційної стабільності парламенту України викликає значний інтерес у теоретичному та прикладному аспектах.

Науково-теоретичною базою є праці вітчизняних і зарубіжних вчених в галузях державного управління, політології та права. Зокрема: С. Бабія, Е. Базовкіна, М. Білецького, М. Погребинського, А. Білоуса, К. Богомаза, В. Якушика, Н. Гаєву, О. Гараня, В. Журавського, І. Калмакана, О. Брищенка, М. Кириченка, А. Колодій, О. Корнієвського, В. Костицького, Т. Кузьо, В. Литвина, І. Музику, Ф. Рудича, М. Примуша, А. Слюсаренка, М. Томенка, Ю. Шведа, Г. Шморгуна, В. Яблонського, які акцентують увагу на взаємозв'язку фракційної стабільності парламенту України із ефективною діяльністю політичної системи та державного управління.

Питання діяльності фракцій та депутатських груп, механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України передбачено законами «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 року № 1861-VI [1], «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 року № 4061-VI [2], «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790-XII [3], Положенням про депутатську фракцію (групу).

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.** Серед невирішених частин загальної проблеми все ще залишається потреба в дослідженні питань діяльності депутатських фракцій та механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Мета статті – дослідити значення та роль діяльності парламентських фракцій в забезпеченні фракційної стабільності Верховної Ради України. На сьогодні постає необхідність на основі аналізу чинного законодавства України виявити і дослідити вплив правових механізмів задля забезпечення фракційної стабільності парламенту України.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** У всіх демократичних країнах закони схвалює парламент, що є його основною функцією, яку вони не повинні передавати виконавчій владі ні за яких обставин. Дж. Локк писав: «Оскільки повноваження законодавчого органу походять від народу шляхом позитивного добровільного дозволу й установлення, вони не можуть порушувати межі цього дозволу; а оскільки він передбачає лише творення законів, а не законодавців, то законодавчий орган не має права передавати свої повноваження на творення законів до інших рук» [6, с. 24]. Ефективність діяльності парламенту має безпосередню залежність від фракційної стабільності. Відповідно до завдань розглянемо поняття «фракційна стабільність парламенту».

Кожна депутатська фракція реєструється в апараті Верховної Ради. Умовою реєстрації є надходження до апарату Верховної Ради підписаного особисто кожним народним депутатом, який увійшов до складу депутатської фракції, письмового повідомлення про сформування депутатської фракції. У письмовому повідомленні зазначаються назва депутатської фракції, її персональний склад та партійна належність членів депутатської фракції, а також прізвища голови депутатської фракції та заступників голови депутатської фракції з розрахунку не більше одного на 15 членів депутатської фракції. Мінімальна кількість народних депутатів для формування депутатської фракції має становити не менше ніж 15 народних депутатів. Повна та скорочена назва депутатської фракції має збігатися з назвою відповідної політичної партії.

Згідно зі ст. 59-1 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI позафракційні народні депутати можуть об'єднуватися у депутатську групу народних депутатів. Народний депутат може входити до складу лише однієї депутатської групи. Голова Верховної Ради України, Перший заступник та заступник Голови Верховної Ради України не входять до складу депутатської групи. Зареєстрована депутатська група має права депутатської фракції.

Фракцією може також іменуватися особлива група всередині самої партії, яка має власну ідейну й організаційну платформу, котра відрізняється від основної політичної лінії та поточних установок партії. Фракція політична (нім. *fraktion*, від лат. *fractio* «розламування, подрібнення») – група членів тієї чи іншої політичної партії в складі парламенту або іншої державної організації (установи) чи громадсько-політичної організації, яка організовано проводить установки своєї партії.

Головною ознакою політичної фракції є наявність особливої ідейно-політичної платформи і групової дисципліни, яка підноситься її членами нерідко понад загальнопартійну дисципліну. Фракційна діяльність нерідко стає основною причиною підризу авторитету певної партії, а також створення нових політичних партій.

Фракційна діяльність у парламенті з багато-партійною системою є нормальним і корисним явищем, що забезпечує відображення та захист інтересів різних соціальних груп, класів і верств населення. У парламентську фракцію, таким чином, можуть входити як депутати однієї політичної партії, так і декількох партій (тобто політичної сили – об'єднання близьких за платформами партій). У такому разі депутати парламентської фракції об'єднуються для провадження спільної політичної лінії.

Фракції визначаються як «сили, що конкурують між собою за завоювання впливу на головні інституції внутріпартійного керівництва, на формування партійної політики і на добір партійних лідерів та партійних кандидатур на державні посади» [6, с. 84].

Фракції у різноманітних формах існують у політичному житті багатьох країн світу. Дослідники виділяють декілька різних типів фракційних утворень і їхнього функціонування, які розрізняються за цілою низкою чинників, серед яких – основні структурні властивості, організаційні умови та інші чинники. Іноді фракцію легше зрозуміти як будь-яку відносно організовану групу, що існує в межах якої-небудь іншої групи і (як політична фракція) конкурує із суперниками за вигоди влади в межах більшої групи, складовою частиною якої вона є.

Фракції можна класифікувати, виходячи з таких засад: організаційна, ідеологічна та структурна [6, с. 89].

Перша окреслює форму організації, згідно з якою фракція створюється й функціонує. Зазвичай, це партійна дисципліна, відданість меті, ставлення до навколишнього світу і т.д.

Друга відображає ідеологічне підґрунтя існування фракції. Є фракції, які організовані винятково на ідеологічній основі і не мають жодних організаційних чи структурних характеристик. Наприклад, в умовах США це могла б бути політична група, об'єднана спільними інтересами і зацікавлена у внесенні тієї чи іншої поправки до Конституції. Ця зацікавленість є єдиною основною причиною об'єднання окремих людей у «фракцію».

Третя характеризує формальну організацію фракції й як окрему одиницю, і в її відношенні до партії, частиною якої вона, як правило, є. Це спільний підхід до фракцій у німецьких, італійських та японських партіях, де політика не лише спирається на партії, але й мотивується поведінкою фракцій. Таким чином, фракції, які володіють певною (і часто формальною, чітко визначеною) структурою, належать до окремого типу фракцій. Дехто доводить, що ці фракції відіграють найважливішу роль у політичному житті країни і є дуже сильними як формальні організації у різних політичних системах.

Важливо також зазначити, що зовнішні фактори часто відіграють основну роль в існуванні фракцій. Так, наприклад, американська конституційна і правова система традиційно відігравала таку роль, яка майже цілком блокувала розвиток фракцій у межах партій. Хоча у кожній із основних американських партій існує безліч різних груп, об'єднаних спільними інтересами, вони цілком відмінні від того типу політичних фракцій, що виник у європейських політичних системах, які здебільшого були сприятливіші для розвитку партійної фракційності.

Створення парламентських фракцій регулюється внутрішнім законодавством, найчастіше – конституцією (визначає загальні засади фракційної діяльності), регламентом парламенту і профільними законами. Такі правила можуть мати суттєві відмінності в різних країнах.

Зокрема, нами визначено, що фракційна стабільність парламенту спирається на систему загальних принципів організації діяльності державних органів влади, а також на сукупність специфічних принципів діяльності вітчизняного парламенту. Кожен із виокремлених принципів адаптовано для формування та законодавчого регулювання депутатських фракцій та груп у парламенті України.

Структуру принципів можна класифікувати на:

- принципи розвитку депутатських фракцій, об'єднань, груп;
- принципи організації діяльності депутатських фракцій, об'єднань, груп;
- принципи підготовки керівників депутатських фракцій, об'єднань, груп до парламентської діяльності.

Також цікавим є вплив окремих чинників на згуртованість партій та фракцій у парламенті.

Зокрема, перший пов'язаний зі згуртованістю партії (фракції). Тобто, є структура уряду: у тих парламентах, де продовження терміну повноважень кабінету міністрів залежить від результатів голосування, партії голосують згуртовано.

Другий чинник стосується виборів, а саме – чи голова виконавчої влади обирається через парламент, чи вибори парламенту й президента проводяться окремо.

Третій чинник стосується процесу висунення кандидатур: наскільки партійні лідери зважають на лояльність під час виборів, вирішуючи, кого висунути кандидатом на парламентські вибори.

Четвертий чинник – «подібність за походженням і підготовкою» – також пов'язаний зі ступенем партійної (фракційної) згуртованості. Тобто, ті партії, де члени мають схоже минуле (належать до одного соціального класу, мають однакову освіту, досвід тощо) і цим відрізняються від іншої партії чи партій, мають більше шансів бути згуртованішими у своїй у законодавчій діяльності та голосуваннях.

Відзначимо, що певні законодавчі кроки у напрямі стабілізації складу вітчизняного парламенту вже зроблено.

Порівняння фракційної структури парламенту станом 2002, 2006 року з фракційною структурою, яка сформувалась за результатами виборів народних депутатів України, голосувань у Верховній Раді України за законопроекти, у тому числі – ініційовані Кабінетом Міністрів України, аналіз міжфракційних переходів, дозволяють зробити декілька висновків:

1) на відміну від багатьох зарубіжних держав фракційна структура українського парламенту формується ситуативно і не має зв'язку з результатами парламентських виборів;

2) рівень фракційної дисципліни народних депутатів України є низьким;

На наш погляд, ці явища зумовлені як політичними, так і правовими чинниками. Політичні причини відсутності стабільної фракційної структури парламенту полягають у тому, що партії і виборчі блоки, які брали участь у виборах народних депутатів України 2002, 2006 років і подолали виборчий бар'єр, будували свою виборчу стратегію не стільки на виробленні комплексних стратегій розвитку держави і єдності навколо них кандидатів, включених до списків, скільки на рейтингах підтримки лідерів списків; включенні до списків партій і блоків відомих політичних, наукових та громадських діячів, представників бізнесу, керівників органів виконавчої влади; критиці або підтримці політичного курсу Президента України.

Разом із тим, відсутність стабільної фракційної структури в парламенті зумовлюється і низкою правових чинників.

По-перше, Закон «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 року № 4061-VI передбачає проведення виборів народних депутатів України за змішаною виборчою системою, відповідно до якої половина складу парламенту обиратиметься в одномандатних виборчих округах і буде суто формально пов'язана (якщо взагалі буде пов'язана) із партіями, які подолають виборчий бар'єр. А друга половина (225 депутатів) буде обиратися за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій. Саме депутати, які будуть обрані за мажоритарною складовою виборчої системи, можуть стати основою фракційної нестабільності.

По-друге, аналіз чинного законодавства України (у тому числі – Конституції) свідчить, що нечітке розмежування обов'язків не дозволяє нести відповідальність парламенту, глави держави і уряду за результати та послідовність державної політики.

По-третє, законодавство, яким визначався порядок роботи Верховної Ради України (Регламент Верховної Ради України, Закон «Про комітети Верховної Ради України») не передбачало запровадження ефективних механізмів забезпечення стабільності фракційної структури парламенту. Мінімальні вимоги до створення фракцій були та є заниженими: депутатська фракція або група бутла створена у парламенті 3 % депутатів від її конституційного складу, що навіть менше за

величину виборчого бар'єру, який застосовувався на виборах 2002 року. Вихід або виключення депутата зі складу фракції або групи за Регламентом Верховної Ради України і Законом «Про комітети Верховної Ради України» [4] не мало для такого депутата жодних негативних правових наслідків, наприклад – у вигляді дострокового припинення повноважень голови, заступника голови, секретаря комітету тощо. Відсутність відповідних законодавчих механізмів запобігання збільшенню кількості фракцій і груп у парламенті, частим міжфракційним переходам народних депутатів України, окрім дестабілізації політичної структури парламенту, зумовила виникнення ще однієї проблеми – недотримання принципу пропорційного представництва у складі парламентських комітетів депутатських фракцій і груп.

У зв'язку із зазначеним особливою актуальністю набуває пошук правових механізмів забезпечення фракційної стабільності українського парламенту, зменшення кількості фракцій і груп у парламенті з 14 (станом на 02.01.2006 року) до 4-8, як це має місце у більшості країн Європи.

**Висновки і перспективи подальших розробок.** Досліджено, що вирішальну роль у створенні передумов для формування стабільної партійної фракційної системи відіграло законодавство про політичні партії та громадські об'єднання. Досконала нормативна база, що регламентує функціонування політичних партій, є позитивним чинником інституалізації останніх, дає змогу оптимізувати формат і ступінь фрагментації партійної системи. Норми вітчизняного законодавства, що забезпечують фракційну стабільність парламенту, визначають правові механізми регулювання діяльності депутатських об'єднань, парламентарів і безпосередньо впливають на якість роботи парламенту, політичну стабільність, розвиток держави на демократичних засадах та її економічне зростання.

Розвинене законодавство про політичні партії є одним із найважливіших чинників інституалізації партій, стримування фрагментації та забезпечення стабільності партійної системи. Враховуючи сучасне деструктивне становище українського парламенту в системі державних органів України, досліджено особливості правового статусу політичних партій та громадських організацій у забезпеченні фракційної стабільності парламенту. Обґрунтовано, що наявність правових механізмів забезпечення фракційної стабільності вітчизняного парламенту є однією з найактуальніших проблем, вирішення якої зіграло б важливу роль у стабілізації політичного та економічного життя країни.

Для розв'язання проблеми фракційної нестабільності парламенту України необхідно:

- внести зміни до чинного виборчого законодавства України стосовно забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України;
- прийняти за основу Проект Виборчого кодексу України № 4234 від 19.03.2009 року [7];
- внести зміни до Закону України «Про статус народного депутата України» № 2790-XII від

17 листопада 1992 року в межах норми про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі зайняття несумісними з депутатським мандатом іншими видами діяльності і у випадку фракційних переходів з однієї фракції до іншої;

– внести зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861-VI від 10 лютого 2010 року задля забезпечення фракційної стабільності парламенту України.

– ужити заходів щодо забезпечення кадрового потенціалу українських партій. Оскільки проблема виборів до парламенту – це не тільки проблема виборчої системи, інших механізмів, скільки проблема відсутності в Україні потужних політичних партій. Для того, щоб партія була спроможна забезпечити власне представництво у виборчих комісіях, представити повний список кандидатів у депутати, чисельність її членів повинна складати не менше 35 тис. осіб. Це обмеження необхідно закріпити на законодавчому рівні;

– запровадити практику скасування реєстрації тих партій, що не брали участі у загальнонаціональних виборах в Україні двічі-тричі підряд;

– одним з найважливіших етапів виборчого процесу, які безпосередньо впливають на формування партійного представництва у парламенті, є процес складання партійного виборчого списку. Оскільки фракція – це, по суті, продовження партії, то партійний з'їзд повинен мати законодавчо закріплене право коригувати партійні списки;

– серйозною проблемою, що постійно піднімається на всіх рівнях, але так і не знайшла законодавчого вирішення, є переходи депутатів з однієї фракції в іншу. Це не тільки дискредитує пропорційну виборчу систему, але й послаблює партійну структуру. Заборона подібних переходів є однією з головних передумов структуризації парламенту на партійній основі. Питання застосування дисциплінарної відповідальності або втрати мандату депутатом, що змінив фракцію, має бути вирішене на рівні Конституції України.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
2. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
3. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
4. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
5. Інформаційний ресурс «Вільна енциклопедія» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/Вибори\\_в\\_Україні](http://uk.wikipedia.org/wiki/Вибори_в_Україні).
6. Малишко М. І. Основи виборчого права (порівняльний аналіз) / І. М. Малишко. – К. : Українська наукова асоціація ; Київський ін-т туризму, економіки та права, 2000.
7. Проект Виборчого кодексу України : Законопроект від 19.03.2009 р. № 4234 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/>.

Рецензенти: *Кальниш Ю. Г.* – д. держ. упр.;  
*Сорока С. В.* – к. політ. н., доцент.

© Баскакова Ю. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 01.10.2012 р.

**БАСКАКОВА Юлія Віталіївна** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президенті України.

**Коло наукових інтересів:** парламентська діяльність в Україні, регулювання парламентської діяльності, інноваційно-інформаційні аспекти в організації парламенту.