



*НАЛИВАЙКО Л.Р.*  
к.ю.н., доцент,  
завідуюча кафедрою  
конституційного та  
адміністративного права ЗДУ



*ПРИХОДЬКО О.В.*  
аспірантка кафедри  
конституційного та  
адміністративного права ЗДУ

## Роль фракцій у реалізації представницької функції Верховної Ради України в контексті конституційної реформи

24 серпня 2002 року парламент України у "Зверненні до українського народу з нагоди 11-ї річниці незалежності України" констатував, що суспільний прогрес гальмується через нереформованість влади. Ця подія стала головною в проведенні конституційної реформи в Україні. Під час обговорення питань реформи висловлювались різні думки і погляди як на окремі положення проєктів, так і на цілість їх втілення в життя, а також на ймовірні наслідки застосування. Існують два за змістом законопроєкти опрацювання конституційних змін: парламентський та президентський. В кожному з них приділяється звага формуванню депутатських фракцій, формуванню їх кваліфіцій. Тож, розглянемо деякі теоретичні та практичні проблеми фракцій в рамках реалізації представницької функції Верховної Ради України.

Реалізація представницької функції Верховної Ради України є складним і багатограним процесом, в якому беруть участь народні депутати, їх об'єднання та інші органи парламенту України. Ефективна реалізація інтересів українського суспільства потребує оптимізації взаємодії між даними суб'єктами шляхом реформування конституційної моделі відносин між політичними силами у Верховній Раді та визначення форм цих відносин. У контексті конституційної реформи однією з форм політичного балкану в представницькому органі та результатом узгодження та поєднання політичних позицій є формування кваліфіцій депутатських фракцій і депутатських груп, до якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України [1]. Тобто, депутатські фракції є організаційно-правовим фундаментом утворення кваліфіцій, що виражають інтереси більшості громадян України.

Такий підхід вимагає певного аналізу дефініції "фракції" та характеристик фракцій як суб'єкту механізму реалізації представницької функції Верховної Ради України. При розгляді фракцій як елементу механізму реалізації представницької функції Верховної Ради України, необхідно дати визначення поняття "фракції", яке допомагає виділити їх із загальної сукупності елементів даного механізму.

Український законодавець при розробці законодавчих матеріалів щодо термінологічної визначеності категорії "фракції" досить не чітко трактує дане питання. Але ж на конституційно-правовому рівні існує ряд положень, підлягаючих аналізу яких можна визначити юридичний зміст поняття "фракції".

Так, ст. 36 Конституції України опосередковано регулює питання про фракції. Відповідно до цієї норми, громадяни мають право об'єднуватися у політичні партії для задоволення та реалізації своїх політичних інтересів [2]. Дана правова норма визначає первісну основу фракцій, тому що, як правило, політичні партії є базовою формою формування фракцій парламенту України.

В свою чергу, право народних депутатів об'єднуватися у фракції передбачено ст. 15 Закону України "Про статус народного депутата", відповідно до якої порядок утворення та особливості діяльності фракцій у Верховній Раді України визначається Регламентом Верховної Ради та іншими законодавчими актами, що регулюють депутатську діяльність [3].

Регламент Верховної Ради України є правовою основою юридичного визнання й регламентації діяльності фракцій в Україні. Глава 4.2. Регламенту, яка має назву "Групи (фракції) народних депутатів України", містить інформацію щодо правового статусу фракцій, наприклад, умови та вимоги щодо утворення та реєстрації фракцій, правове регулювання їх складу та структури, визначення функцій і повноважень, а також детальне регулювання питання з приводу реорганізації та формування нових фракцій [4].

Що ж стосується інших законодавчих актів України, що регулюють правовий статус фракцій, то до таких слід віднести Постанову Верховної Ради України "Про депутатські групи (фракції) у Верховній Раді України", Закон України "Про комітети і комісії Верховної Ради України" та "Про політичні партії в Україні" тощо.

Але, слід констатувати, що вищезазначені законодавчі акти не містять юридичного визначення "фракцій", крім того, що це депутатські групи, які утворюються виключно депутатами. Тому звернемося до поглядів на проблему визначення поняття "фракції" у науці конституційного права.

Так, В.Ф. Погорілко зауважує, що фракції є депутатськими партійними групами, що сидять про партійну належність членів фракції [5].

На думку В.С. Журавського, фракції - це внутрішні (робочі) органи Верховної Ради України. Але водночас він зазначає, що депутатські об'єднання, якими є і фракції, утворюються не для організаційної чи технічної раціоналізації роботи парламенту [6]. Таким чином, не зрозуміло, що мається на увазі під визначенням "робочі".

Розглядаючи проблему фракцій, В. Пітенко вважає, що фракція - це будь-яка відносно організована група, яка існує в межах якої-небудь іншої групи і (як політична фракція) конкурує із суперниками за вплив влади в межах більшої групи, складовою якої вона є. Також він зауважує, що фракції виступають 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 кандидатів на державні посади [7].

Дане визначення фракцій розкриває зміст діяльності фракцій та їх соціальне призначення. Фракції здійснюють політичну владу та сприяють формуванню певної політики державної влади шляхом впливу на парламентські інституції. Фракції відображають та узагальнюють політичні інтереси окремих соціальних груп населення та сприяють їх реалізації через об'єднання в парламентські коаліції. Функціонування фракцій в рамках коаліції дає можливість відстоювати політичні погляди, реалізовувати їх на практиці.

Із вищевисладаного випливає висновок щодо визначення поняття "фракції".

На нашу думку, фракції - це добровільні об'єднання депутатів та депутатських груп Верховної Ради України, які працюють на партійній основі, що утворюються шляхом формування стабільних політичних поглядів та інтересів їх членів шляхом утворення коаліцій у парламенті України для подальшого впливу на парламентську політику, а також для утримання влади за допомогою тих способів та заходів, що визначені на конституційно-правовому рівні.

Що ж стосується ознак фракцій, то можна виділити наступні ознаки:

- вольовий характер створення фракцій;
- партійна основа створення фракцій;
- фракції є організаційно-правовою базою формування коаліцій у парламенті України;
- забезпечення політичної стабільності парламенту, як результату діяльності фракцій;
- реалізація програми шляхом впливу на парламентську політику;
- вплив фракцій на кадрову політику в державних органах;
- закріплення статусу фракцій на конституційно-правовому рівні.

Певні ознаки фракцій дають змогу виключити їх від інших парламентських інститутів, які здійснюють функції Верховної Ради України згідно із своїми повноваженнями.

Слід зазначити, що ефективність реалізації представницької функції парламенту України значною мірою залежить від роботи фракцій. При реалізації представницької функції Верховної Ради України можна виділити ряд позитивних аспектів діяльності фракцій. По-перше, завдяки фракціям відбувається узагальнення інтересів політичних партій та формування загальної концепції політики партій, на основі яких створені фракції. По-друге, у багатопартійному парламенті України досить часто виникають ситуації, коли інтереси політичних сил розбігаються, і фракції, у даному випадку, здійснюють узгодження інтересів, що веде до політичного та соціального компромісу. По-третє, для більш інтенсивного тиску на парламентську політику фракції утворюють певні коаліції: парламентську більшість та опозицію. При чому, згідно з концепцією конституційної реформи, утворення парламентської більшості фракціями є обов'язком, а не правом. На наш погляд, це дуже прискорить процес найбільш ефективного реалізації функцій Верховної Ради України через внутрішню інтеграцію парламенту.

Фракції, об'єднуючи парламентські партії, об'єднують інтереси окремих соціальних груп та виражають дані інтереси у парламенті. При дослідженні статусу партій в Україні І.В. Мбузика зазначає, що парламентські партії виконують роль привідного рем'я або каналу зв'язку, що діє між групами інтересів у суспільстві і органами державної влади. Існує конкретний механізм в середині парламентських структур, через який і здійснюється вплив виборців на формування і політику державних структур [8]. Таким чином, об'єднані політичні партії, які є основою утворення фракцій, посилають певний канал зв'язку між державою та її народом, що позитивно впливає на формування державної політики взагалі в інтересах народу та здійснення представницької функції парламентом України.

Реальну можливість перетворити теоретичні програми у практичні здобутки в життєдіяльності суспільства, і тим самим представити і захищати інтереси своїх виборців дають повноваження фракцій.

Практично-правовим відображенням вищевисладаного положення є повноваження фракцій, які закріплюють Регламенти парламентів країн світу. Так, у Франції фракції мають такі повноваження, як пропорційне представництво в Президії та комісії, а також Голови депутатських груп складають Конференцію Голів, яка вирішує порядок денний і організацію роботи. Фракції мають багато процедурних повноважень, наприклад, відкласти пленарне засідання. Вони можуть внести пропозиції про вотум недовіри, про скликання надзвичайної сесії та звертання до конституційного суду.

Разом з тим, в Італії фракції приймають участь при встановленні порядку денного; отримувати дотації на приміщення і обладнання від відповідної палати. Іншим чином регламентується і Швеції, де фракції мають депутатських груп у Шведській, де фракції мають представництво в Конференції Співкерів, Адміністративній Раді і в комісії з обговорення кандидатів перед обговоренням на пленарному засіданні. Групи можуть вимагати дострокового обговорення окремих питань тощо [9].

В Україні, відповідно до Регламенту Верховної Ради, фракції мають право: на пропорційне (згідно з кількістю їх членів) представництво у всіх органах Верховної Ради та офіційних парламентських делегаціях; на виступ свого представника з усіх питань порядку денного на засіданнях Верховної Ради та її органів; на виступ свого представника після припинення обговорення на засіданнях Верховної Ради та її органів (лише якщо фракція є ініціатором законопроектів / питань); на вільне співробітництво з іншими фракціями шляхом утворення депутатських об'єднань і неформальних груп тощо.

В контексті конституційної реформи перелік повноважень фракцій є більш широким і деякі повноваження отримують своє закріплення на конституційному рівні, що свідчить про підвищення ролі фракцій у діяльності Верховної Ради України.

Варто відзначити, що саме ці повноваження фракцій або депутатських груп дають можливість парламентаріям реалізувати їх головне завдання - представляти інтереси окремих соціальних груп. А також, завдяки колективній співпраці однодумців, підвищується рівень ефективності законотворчої діяльності парламенту і тим самим відбувається всебічне правове забезпечення суспільних відносин, які розвиваються у всіх сферах суспільного ладу як України, так і зарубіжних країн.

На наш погляд, такі парламентські інституції як фракції по суті мають виключно представницький (народний) характер. Одним із аргументів на підтвердження цієї думки є висловлювання В.С. Журавського, який зауважує, що фракції не знаходяться у стосунках підпорядкування, підзвітності чи іншої форми підвладності з парламентом чи палатою, у яких вони функціонують. Парламент як орган державної влади може справляти вплив на діяльність фракцій лише опосередковано, шляхом ухвалення правових норм, які регламентують обсяг повноважень цих об'єднань, встановлюють і змінюють правила їх утворення, функціонування та припинення їх діяльності. При цьому законодавці, як правило, утримуються від ухвалення норм, які б давали парламенту як органу або ж його вищим посадовим особам можливість справляти адміністративний вплив на діяльність фракцій, впливати на формування їх поглядів з тих чи інших питань [10].

Про представницький характер свідчить той факт, що парламентські фракції мають вільний характер своєї діяльності, на відміну, наприклад, від комітетів та інших адміністративних чи дорадчих внутрішніх органів парламенту, які намагаються підпорядковуватися парламенту, виконують його рішення та мають переважно державний характер. Проте не можна не враховувати й ряд обмежень у функціонуванні парламентських фракцій, які регламентуються законодавством країни. Наприклад, в Україні жодна фракція не має права виступати від імені всього народу, парламенту України.

Для з'ясування ролі фракцій у здійсненні представницької функції Верховної Ради України в контексті конституційної реформи, на наш погляд, необхідно проаналізувати правову природу функцій самих фракцій. Якщо виходити з того положення, що функції фракцій представляють собою основні напрями їх діяльності, в яких знаходять свій вираз їх сутність,

завдання і наміри, то можна дійти висновку, що певні напрями або види діяльності зазначених органів визначають їх подальший шлях, місце і роль у механізмі реалізації функцій парламенту. І завдяки визначенню функцій фракцій є зрозумілим, яким чином відбувається реалізація їх головних завдань і намірів. А також, чим більше функцій виконує фракція, тим більш ймовірно, що вона відіграватиме роль у механізмі здійснення представницької функції. Таким чином, можна виділити наступні функції фракцій:

- інтеграційну;
- ідеологічну;
- програмну;
- організаційно-дисциплінарну;
- узгоджувальну;
- кадрову.

Загальновідомо, що інтеграційним центром у політичній системі будь-якої країни є і має бути, як правило, парламент як єдиний, загальнонаціональний, колегіальний представницький орган державної влади з огляду на його виборність, а також завдяки всебічному вираженню волі народу як у правовому, так і в політичному значенні. При цьому саме завдяки здійсненню через парламент цієї життєво необхідної інтеграції основних політичних течій суспільства орган законодавчої влади і стає реальним представником народу [11].

Отже, одним із таких інтеграційних інститутів у структурі парламенту є фракції, які здійснюють інтеграційну функцію в парламенті України.

Наступною, дуже важливою за своєю суттю є ідеологічна функція. Вона, в свою чергу, відображає ідеологічний фундамент розвитку та існування фракції, тобто сукупність ідей, політичних поглядів, ставлення до наколишніх суспільних процесів та їх розуміння кожним членом фракції. У зв'язку з цим слід підкреслити, що ідеологічна функція є базовою для формування інших напрямів діяльності. І саме з ідеологічної функції походить програмна функція фракції, яка є офіційним закріпленням ідеологічного фундаменту. Отже, програмною функцією має бути визначення політичного курсу фракції.

Переходячи до розгляду організаційно-дисциплінарної функції необхідно зазначити, що фракції у законодавчому органі утворюються для надання елементів організованості формуванню політичних позицій її членів з питань, які розглядаються парламентом, а визначення політичних позицій сприяє створенню внутрішньої дисципліни. Разом із чинними позитивно впливають на раціональну організацію законодавчої діяльності Верховної Ради України. Наведені положення і надають нам змогу виокремити серед інших організаційно-дисциплінарну функцію.

Найважливіше призначення фракцій зумовлено їх узгоджувальною функцією. Так, уповноважені представники фракцій в свою чергу утворюють Узгоджувальну раду, яка сприяє узгодженню позицій депутатів у разі виникнення спірних питань у роботі Верховної Ради та її органів.

Тож, завдяки узгоджувальній діяльності фракцій, стає можливим зменшення випадків конфліктних ситуацій, на підрунті ідеологічних та політичних розбіжностей депутатів, в роботі парламенту. Все це сприяє ефективній законодавчій діяльності Верховної Ради України.

Також фракції беруть участь у формуванні керівних органів парламенту України. А також їм належить провідна роль у формуванні постійних комітетів і комісій Верховної Ради. Так, відповідно до п.2 ст.4.2.3. Регламенту Верховної Ради України, фракції мають право на пропорційне (виходячи з кількості їх членів) представництво в усіх органах Верховної Ради та офіційних делегаціях. Зокрема, Регламентом передбачається формування фракціями за принципом пропорційності постійних комісій Верховної Ради України. Виходячи з наведеного положення можна дійти висновку, що має місце кадрова функція фракцій.

Таким чином, аналіз теоретичних аспектів фракцій, визначення поняття, ознак, функцій та повноважень фракцій дозволяє дійти наступних висновків:

- фракції являють собою добровільні об'єднання депутатів та депутатських груп Верховної Ради України, як правило на партійній основі, що уповноважені сприяти формуванню стабільних політичних поглядів та інтересів їх членів шляхом утворення коаліцій у Верховній Раді України для подальшого впливу на парламентську політику, а також для утримання влади за допомогою тих способів та заходів, що визначені законодавством України;
- перелічені функції фракцій являють собою основні напрями їх діяльності, в яких знаходять свій вираз їх сутність, завдання і мета;
- значна роль фракцій у здійсненні представницької функції Верховної Ради України в контексті конституційної реформи є в тому, що вони безпосередньо впливають на ефективність діяльності парламенту України, своєчасне виявлення, узгодження, формування та реалізацію інтересів громадян України; подальше врегулювання на законодавчому рівні тих суспільних відносин, які виникають з розвитку всіх сфер життєдіяльності суспільства. І той факт, що фракції визначаються конституційними нормами та на їх основі утворюється парламентська більшість, свідчить про суттєвий внесок фракцій у політичну стабільність позицій членів парламенту України, а згідно, у вдосконалення представницької функції Верховної Ради України.

Підсумовуючи, не обідибно зауважити на тому, що в рамках проведення конституційної реформи в Україні доцільним буде прийняття єдиного законодавчого акту, що дозволить чітко визначити та врегулювати теоретичні та практичні питання функціонування фракцій.

*Використана література*

1. Проект Закону України про внесення змін до Конституції України // Право України. - 2003. - №10. - С. 11.
2. Конституція України. Конституція Автономної Республіки Крим: 36 нормат. актів. - К.: Юрінком Інтер, 1999. - 96 с.
3. Закон України "Про статус народного депутата України" // Відомості Верховної Ради. - 1993. - № 3. - Ст.117.
4. Регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради. - 1994. - №35. - Ст.338.
5. Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю.С. Шемшученка. - К.: Парламентське вид-во, 1999. - С. 24.
6. Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: Теоретико-правовий аспект: Монографія. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. - С. 211.
7. Пітенко В. Функції партій та фракцій у законодавчих органах західних країн // Голос громадянина. - 1997. - №4. - С. 30.
8. Мушка І.В. Конституційно-правовий статус політичних партій в Україні. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1998. - С. 20.
9. Светова С. Роль фракцій у законодавчих органах влади // Голос громадянина. - 1997. - № 4. - С. 26.
10. Журавський В. Конституційно-правовий статус народних депутатів та їх парламентських об'єднань. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. - С. 35.
11. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю.С. Шемшученка: Монографія. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. - С. 82.