

ФРАКЦІЙНА СТРУКТУРИЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТУ – ОЗНАКА НАЯВНОСТІ, РОЗВИТКУ ТА ВТІЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті проаналізовано проблему визначення сутності фракційної структуризації парламенту й основних чинників, що впливають на розвиток і втілення демократичних цінностей у публічному управлінні, таких як індемнітет, імунітет, партійна дисципліна, зв'язки з виборцями.

Ключові слова: парламент, народний депутат, парламентська фракція.

Для кожної країни важливим є визначення форми організації влади та вибору відповідної виборчої системи. Зокрема, форми організації влади розподіляють на парламентські (як у Великій Британії), змішані (як у Франції), президентські (як у США), парламентсько-президентські (як в Україні); види виборчої системи – на мажоритарну, пропорційну, змішану. Від цих параметрів залежить структура парламенту, вищого законодавчого органу держави, та стабільність роботи органів державної влади (ОДВ), які в більшості країн світу формують шляхом голосування народних депутатів спочатку у депутатських фракціях (групах), а потім – у парламенті.

Депутатським фракціям (депутатським групам) відведено значну роль у багатьох демократичних державах, у тому числі в українському парламенті. Так, у ст. 16 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [1] визначено, що питання формування та реєстрації депутатських фракцій (депутатських груп) розглядається другим у порядку денному першої сесії новообраної Верховної Ради України (ВРУ). Це означає, що без формування депутатських фракцій (груп) неможливе формування уряду й вирішення інших, життєво важливих для держави, питань.

Наявність депутатських фракцій (груп) у парламенті свідчить про його структуризацію та реалізацію демократичних засад у законотворчій і законодавчій діяльності парламенту.

Питання фракційної структуризації парламенту досліджували зарубіжні та українські науковці. Серед них чільне місце посідають праці зарубіжних науковців, таких як: Г. Адамс, Р. Арон, П. Бурдьє, Ж.-М. Денкен, М. Дюверже, А. Лейпхарт, Р. Міхельс, Р.-Ж. Шварценберг; постсоціалістичних країн: А. Авторханов, Т. Бекназар-Юзбашев, Ф. Бурлацький, К. Гаджієв, В. Гельман, В. Коломейцев, І. Левін, В. Любін, С. Пєрегудов, С. Пшизова, М. Чілли, Н. Шевцова,

Т. Шмачкова, Ю. Юдін; українських науковців: В. М. Венгер, В. А. Гошовська, Д. С. Ковриженко, І. О. Кресіна, В. Мельниченко, Н. Р. Нижник, Р. М. Павленко, М. І. Ставнійчук, О. Ю. Тодика, В. М. Шаповал, С. С. Шаранич, Ю. С. Шемшученко та ін.

Мета статті – розкрити чинники, що впливають на формування та стабільну роботу парламентських фракцій, наявність яких характеризує забезпечення демократичних цінностей у публічному управлінні і, як наслідок, впливає на якість роботи парламенту та уряду.

Досліджуючи проблему парламентських фракцій (груп) та їх стабільності, треба звернути увагу на те, що зареєстровані депутатські фракції, об'єднання, групи беруть безпосередню участь в основних напрямках діяльності ВРУ зі здійснення її основних функцій [2–4].

Наприклад, реалізуючи *установчу* функцію ВРУ, парламентські фракції (групи) беруть безпосередню участь у: формуванні органів виконавчої влади, органів судової влади та прокуратури; створенні парламентських структур; вирішенні питань територіального устрою України й забезпечення формування органів місцевого самоврядування (ОМС); призначенні виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією України.

Якщо фракція має абсолютну більшість у парламенті, то вона створює уряд; якщо чисельність замала, то фракції об'єднуються й утворюють коаліційний уряд. Порядок утворення партійних фракцій досить докладно визначається регламентами парламентів.

Зокрема, у деяких випадках порядок і спосіб утворення фракцій дуже прості й нічим не обмежуються. Наприклад, у Нідерландах один депутат може оголосити себе фракцією, якщо він один представляє в палаті певну партію. В інших країнах можуть бути формальні вимоги до утворення фракції. Наприклад, відповідно до вимог бундестагу ФРН, необхідно, щоб фракція включала тільки депутатів, які є членами однієї

партії, фракція повинна налічувати не менше ніж 25 депутатів зі складу бундестагу [5]. Регламенти інших парламентів також закріплюють ці питання. Наприклад, регламент парламенту Австрії – Національна рада – передбачає, що фракція (там вона називається “клуб”) може мати мінімум 5 депутатів.

Такий мінімум може бути різним для верхньої й нижньої палат. Наприклад, для утворення фракції (парламентської групи) у французькому сенаті необхідне об'єднання 14 сенаторів, а в Національних зборах – 30 депутатів. Для утворення фракції в сенаті Італії необхідно 10 сенаторів, а в палаті депутатів – 20 осіб.

У багатьох країнах не потрібно доказів належності до партії. Депутати, об'єднавшись, можуть назвати себе якоюсь фракцією або представниками партії. Деякі фракції можуть приєднувати до себе так званих “гостей” – депутатів, які співчують цій партії. Думка цих гостей іноді враховується у вирішенні якихось питань, а іноді – ні. До мінімуму, необхідного для утворення фракції, їх не включають. Вони доповнюють фракцію вже після її утворення [6].

В Україні до складу депутатської фракції можуть входити й позапартійні депутати, які підтримують програмні документи відповідної партії. Умовою створення фракції є входження до її складу не менш як 14 народних депутатів України [7].

Регламент ВРУ передбачає низку обмежень щодо створення депутатських груп і фракцій. Об'єднання депутатів не можуть формуватися для захисту особистих, комерційних, місцевих, професійних або релігійних інтересів. Принципи діяльності фракцій і груп не повинні суперечити вільному характеру депутатського мандата. Об'єднання депутатів не можуть виступати від імені ВРУ або українського народу.

Таким чином, депутатська фракція (група) є “об'єднанням депутатів у парламенті, утвореним за нормами спеціального закону або парламентського регламенту” [8].

Щодо реалізації представницької функції ВРУ, то парламентські фракції (групи) виступають фактично керівним ядром відповідної парламентської партії, а її лідер – лідером усієї партії, визначає її політику та представляє її в парламенті. Таким чином, представницька функція ВРУ забезпечується проведенням періодичних вільних виборів, спрямованих на виявлення інтересів різних соціальних груп та сприяє забезпеченню мирного переходу державної влади від одних представників суспільства до інших. Це передбачає, що серед усіх державних інститутів парламент виступає органом загальнонародного представництва, а представництво як спосіб його діяльності виражається, насамперед, в обов'язку народних депутатів підтримувати зв'язки з виборцями.

На останньому безпосередньо наголошено в Законі України “Про статус народного депутата України” [9]. Аналізуючи цей Закон, наголосимо, що в ньому не визначено порядку інформування та звітування народного депутата України, не передбачено обсяг і зміст інформації, яка має надаватися виборцям. Цей Закон лише встановлює відносну залежність народних депутатів України від виборців, а саме:

- згідно зі ст. 7 цього Закону, народні депутати України, обрані в одномандатних виборчих округах, зобов'язані підтримувати зв'язок із виборцями своїх округів. Народні депутати України, обрані в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, здійснюють зв'язок із виборцями, які мешкають на території України, в порядку персонального представництва, визначеному депутатськими фракціями (групами) ВРУ відповідно до цього закону;
- у ст. 24 цього Закону зазначено, що депутати повинні постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення, а у разі необхідності повідомляти про них ВРУ та її органи, вносити пропозиції та вживати у межах своїх повноважень заходи щодо їх врахування у роботі ОДВ, ОМС, підприємств, установ та організацій.

Така ситуація призвела до того, що рівень співпраці народних депутатів України з виборцями досить низький. Про це, наприклад, ідеться в аналітичній записці Інституту стратегічних досліджень: “На сьогодні очевидними є недостатня ефективність парламентаризму в Україні, зниження ролі народного депутата як носія та виразника волі виборців, представника їхніх інтересів та фахівця-законодавця, відсутність зв'язку між народними депутатами та виборцями і, як наслідок, зниження рівня легітимності прийнятих ВРУ рішень” [10]; у результатах Всеукраїнського соціологічного опитування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології: “Впродовж 2013 р. у населених пунктах (50,9% респондентів) жодного разу не проводилися зустрічі народних депутатів України з виборцями; 11,8% учасників опитування повідомили, що такі зустрічі відбувалися один раз; 6% – 2–3 рази; 1,5% – 4 рази та більше; 17,3% – не пам'ятають про це; 12,5% – вагалися з відповіддю” [11].

Як бачимо, депутатський мандат є вільним (не імперативним), але не всі народні депутати України вміють ним користуватись. Про це свідчать висновки Лабораторії законодавчих ініціатив, прийняті спільно з Програмою сприяння парламенту України та Університетом Індіани США, згідно з якими, вільна природа депутатського мандату, по-перше, вже сама по собі виключає будь-яку юридичну відповідальність депутата за невиконання ним партійних рішень і

наказів виборців; по-друге, невиконання депутатом партійних рішень і неврахування побажань виборців, хоча й не тягне юридичної відповідальності, може мати для депутата несприятливі політичні наслідки – втрату політичної підтримки партії та виборців в окрузі, а відтак – і шансів на перемогу на наступних виборах. Саме тому в більшості країн світу з відносно стабільними партійними системами депутати, попри вільну природу свого мандату, підтримують активні зв'язки з виборцями, враховують їх побажання у парламентській роботі та підкоряються фракційній дисципліні [5, с. 4].

Винятком із цього правила, як вказують дослідники, є країни з нестабільними партійними системами, де електоральні уподобання виборців схиляються не стільки до партій, скільки до відомих персоналій, незважаючи на те, які політичні сили вони представляють. У таких країнах проблема пошуку оптимального балансу між принципом вільного мандату вирішується зазвичай через стабілізацію партійної системи або ж самими партіями, які не включають до списків кандидатів, що постійно змінюють партійну належність.

Лише у двох країнах пошук балансу між принципом вільного мандату й партійною дисципліною було знайдено у правовій площині. Так, у 1985 р. до Конституції Індії і в 2004 р. – до Конституції України внесено зміни, якими передбачено, що “вихід депутата з фракції є підставою для дострокового припинення його депутатських повноважень”. При цьому Конституція Індії містить значно жорсткіше, порівняно з українською Конституцією, формулювання: “Депутатські повноваження припиняються достроково не лише у разі виходу депутата зі складу фракції, але й у випадку самовільного голосування та утримання від голосування всупереч партійним вказівкам” [5, с. 4].

Для визначення стану виконання вимог чинного законодавства в Україні щодо парламентської дисципліни, нами проаналізовано відповідну інформацію, подану на офіційному сайті ВРУ:

- станом на 10 березня 2015 р. у ВРУ VIII скликання налічувалось 422 народні депутати, які входили до 8 депутатських фракцій та груп;
- середній показник відсутніх протягом першої сесії становив 21% (88 осіб); протягом другої сесії – 25%.

Такі результати свідчать про пряме порушення народними депутатами вимог Закону України “Про статус народного депутата України” (розд. III, ст. 24, п. 3,4,7) [9]. Зокрема, п. 3 передбачено “бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях ВРУ та її органів, до складу яких його обрано”; п. 4 – “особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються ВРУ та її органами”; п. 7 – “додержуватись

вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики”.

Також зауважуємо, що в зазначеному законі України є норми, які передбачають відповідальність за перешкодження народному депутату ВРУ здійснювати свої повноваження, проте немає вимог, які стосуються їхньої відповідальності за невиконання ними своїх обов'язків.

Покращення парламентської дисципліни народних депутатів України, на нашу думку, можливе за умов системного інформування виборців про відсутність депутатів на робочому місці та запровадження системи їхнього адміністративного покарання.

Недостатній контроль за діяльністю народних депутатів України призводить до нелегітимності прийнятих ними законів і не забезпечує якості реалізації контрольної функції ВРУ, яку в більшості країн світу забезпечують закріплені на законодавчому рівні за членами законодавчих органів депутатські *індемнітет та імунітет*.

Розкриємо зміст депутатського індемнітету та імунітету як чинників, що впливають на розвиток і втілення демократичних цінностей у публічному управлінні. Зокрема, депутатський індемнітет свідчить про те, що народний депутат не несе відповідальності за свої висловлювання та голосування в процесі здійснення депутатських повноважень; депутатський імунітет – про захист від арешту або інших процесуальних дій, пов'язаних з обмеженням особистих прав і свобод, а також судового переслідування народного депутата.

Як наголошують фахівці Лабораторії законодавчих ініціатив [5], у більшості країн світу індемнітет має персональний характер – від відповідальності за свої висловлювання та голосування звільняються виключно члени парламенту, а не посадові особи ОДВ, службовці апаратів парламентів та учасники парламентських розслідувань. Винятком із цього правила є лише декілька країн (Великобританія, Швейцарія, Канада, Нідерланди, Замбія, Кенія тощо).

Щоправда, протягом останніх десятиліть спостерігається тенденція до надання парламентського індемнітету не лише парламентарям, а й іншим особам. Так, у Франції з 1984 р. від відповідальності за свої висловлювання звільняються свідки, які дають свідчення в парламентських комітетах і слідчих комісіях. Аналогічне положення з 1997 р. включено до законодавства Ірландії. Основною причиною цих нововведень стало прагнення законодавця надати захист від протиправного тиску з боку виконавчої влади на учасника парламентських розслідувань, забезпечити ефективність парламентських розслідувань та підвищити результативність контрольної діяльності парламенту загалом [5].

Принцип індемнітету в більшості країн не має абсолютного характеру. Його обмеження визначено:

- місцем виголошення висловлювань (у багатьох країнах депутат не несе відповідальності лише за висловлювання, виголошені в парламенті або його органах);
- змістом (у ряді держав депутати на загальних підставах несуть відповідальність за наклеп або образи; у деяких країнах забороняється висловлювати критику або звинувачення на адресу голови держави або суддів);
- способом виголошення (у деяких країнах депутати не несуть відповідальності за висловлювання, виголошені з парламентської трибуни, однак можуть бути притягнені до відповідальності за ті самі висловлювання, але виголошені на пресконференціях або в інтерв'ю для преси);
- часом виголошення (у ряді країн на висловлювання у міжсесійний період, парламентський індемнітет не поширюється).

Як і парламентський індемнітет, парламентський імунітет у більшості зарубіжних країн не має абсолютного характеру. Водночас протягом останніх десятиліть підходи до визначення меж парламентського імунітету зазнають постійних змін. Так, держави Центральної та Східної Європи, в яких розбудова демократичних інститутів розпочалась на початку 1990-х рр., закріпили в конституціях розширений підхід до визначення змісту парламентського імунітету – депутат не може бути заарештований, затриманий або підданий іншим заходам, що обмежують його свободу, без отримання згоди парламенту (як правило, за єдиним винятком – затримання на місці вчинення злочину).

Парламенти окремих держав пішли навіть далі і заборонили не лише застосування до депутата заходів, які обмежують його

особисту свободу, а й можливість порушення кримінальної справи, проведення слідчих і процесуальних дій тощо. На перших етапах розвитку демократії, особливо в умовах намагання публічної адміністрації посилити свою роль у системі ОДВ, поставити парламент у залежне становище, застосування такого підходу можна вважати виправданим.

Натомість у європейських державах з усталеною демократією спостерігається протилежна тенденція, яка полягає у звуженні змісту парламентського імунітету. Наприкінці ХХ ст. суттєвого звуження зазнали парламентські імунітети в Австрії, Великобританії, Італії, Франції. В окремих європейських країнах, наприклад, у Нідерландах, депутатської недоторканності не існує взагалі – депутати користуються лише парламентським індемнітетом. Подібна еволюція в підходах до розуміння парламентського імунітету, на наш погляд, пояснюється високим рівнем правової та політичної культури громадян, усталеністю демократичних традицій, а також тенденцією до забезпечення рівності всіх громадян перед законом, незважаючи на їхній статус, походження тощо.

Розглядаючи парламентську фракцію як групу членів тієї чи іншої політичної партії в складі парламенту, яка організовано проводить установки своєї партії й характеризується "силою, що конкурує з іншими групами за завоювання впливу на головні інституції внутріпартійного керівництва, формування партійної політики і на добір партійних лідерів та партійних кандидатів на державні посади" [12], визначаємо, що відносини парламентарів усередині фракції можуть бути жорсткими чи м'якими.

У теорії публічного управління [12] визнано дві моделі таких відносин – британська й американська (див. табл.).

Таблиця

Моделі відносин парламентаріву фракції

<i>Британська модель</i>	<i>Американська модель</i>
Передбачає дуже жорстку дисципліну та підпорядкування депутатів партійним рішенням	Передбачає значну свободу депутатів і слабку партійну дисципліну
Специфіка – парламент фактично підлеглий Уряду й відіграє роль законодавчого органу при кабінеті	Специфіка – наявність "батоги" (whips), які підпорядковуються фактичному лідерові фракції й допомагають йому наглядати за правильністю голосування членів фракції, за їх дисципліною тощо
У Великобританії, наприклад уся парламентська діяльність пов'язана з існуванням фракції. Фракція, що має більшість у парламенті, утворює Уряд, лідер цієї фракції стає прем'єр-міністром. Друга за чисельністю фракція є офіційною опозицією. Лідер фракції меншості стає "лідером опозиції її Величності" й очолює "тіньовий кабінет"	У США, наприклад, Конгрес – це дуже сильний самостійний орган, і конгресмени відчують себе впливовими політиками. Природно, члени однієї партії узгоджують свої позиції, але партійною дисципліною вони зв'язані не дуже жорстко

Аналізуючи ці моделі відносин у фракції та парламенті, відзначимо їх різноманітність. Важливим є те, що керівним органом фракції, як правило, є загальні збори (конференція, клуб, кокус тощо) депутатської групи. На цих зборах, як правило, розробляють загальні напрями діяльності фракції, вирішуються організаційні питання, питан-

ня про те, як голосувати за конкретним законопроектом. Потім ці рішення неухильно виконуються. У ряді країн роботою фракції керує (координує) спеціальний орган: у ФРН – це "виконавчий комітет" фракції; у Франції – "бюро"; у Швеції – "довірча рада", що є керівним органом фракції.

У більшості західних країн партійна дисципліна всередині фракцій дуже суворі. Якщо депутат її не дотримується, його виключають з фракції. Втративши партійну підтримку, будучи "звіленим" із партійної фракції, він втрачає половину своїх можливостей, а інколи й більше. Тому депутатаві, якщо він хоче будувати свою політичну кар'єру, доводиться підкорятися.

Таким чином, дотримання партійної дисципліни, зв'язків з виборцями, правил індемнітету та імунітету є характерними ознаками втілення демократичних цінностей у публічному управлінні, зокрема, в діяльності парламенту та його структурних підрозділів, таких як парламентські фракції.

На сьогодні в Україні дискутується питання про доцільність скасування депутатського імунітету. Практика застосування абсолютного імунітету від усіх видів переслідування (кримінального, адміністративного та цивільно-правового), як і практика повної відсутності в депутатів будь-якого імунітету, не є поширеною й має місце лише в поодиноких країнах. У зв'язку із цим доцільно говорити лише про конкретизацію змісту імунітету народних депутатів України, а не ліквідацію відповідного інституту взагалі. Зокрема, доцільно передбачити, що парламентський імунітет не поширюється на випадки, коли депутата затримано на місці вчинення злочину тощо.

На сьогодні очевидними є недостатня ефективність парламентаризму в Україні, зниження ролі народного депутата як носія та виразника волі виборців, представника їхніх інтересів та фахівця-законодавця, відсутність зв'язку між народними депутатами та виборцями і, як наслідок, зниження рівня легітимності прийнятих ВРУ рішень.

Очевидно, що зазначені недоліки виборчої системи та зумовлені нею загрози спонукають до подальшого вдосконалення виборчого законодавства України. Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ) рекомендує Україні "передбачити зміну системи виборів до ВРУ, наприклад, шляхом запровадження відкритих партійних списків, у яких виборці зможуть вказувати свої уподобання щодо конкретних кандидатів, включених до партійних списків, запропонованих політичними партіями (блоками), та шляхом поділу країни на різні виборчі округи" [13]. На цьому наголошує й Венеціанська Комісія ПАРЄ: "передбачити відповідальність у випадку невизначення фракцією або депутатською групою порядку представництва народних депутатів в округах та санкції щодо депутатів, які не дотримуються визначеного депутатською групою чи фракцією порядку персонального представництва" [13].

Оскільки імперативний мандат є несумісним з правом члена парламенту на вільне вираження своїх поглядів, доцільно запровадити таку модель, яка б враховувала

принцип вільного мандату й одночасно забезпечила партійну дисципліну. Одним із можливих засобів урегулювання проблеми може бути підписання між фракціями угоди, згідно з якою вони не підтримуватимуть зв'язки з депутатами, які вийшли з їхнього складу, і не надаватимуть матеріально-технічне забезпечення фракціям, які утворилися в результаті поділу існуючих фракцій (така практика діє в Іспанії).

Список використаної літератури

1. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 14–15, 16–17. – Ст. 133.
2. Постанова Верховної Ради України "Про депутатські групи (фракції) у Верховній раді України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/11/94-%D0%B2%D1%80>.
3. Функції парламенту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://udik.com.ua/books/book-1608/chapter-59877/>.
4. Проблемні аспекти реалізації представницької функції Верховної Ради України : Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1498/>.
5. Статус члена парламенту: зарубіжний досвід та пропозиції для України // Інформаційно-аналітичне дослідження: Лабораторія законодавчих ініціатив, Програма сприяння парламенту України університету Індіани США. – Київ, 2006. – 26 с.
6. Конституційне (державне) право зарубіжних країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/12991010/pravo/parlamentski_fraktsiyi.
7. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Харків : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с.
8. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Київ : Укр. енцикл., 1998. – Т. 2: Д–Й. – 1999. – С. 69–70.
9. Про статус народного депутата : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://guds.gov.ua/sub/krym/ua/publication/content/27287.htm?s81370706=ayqlezdo>.
10. Еволюція і розвиток громадянського суспільства в Україні та євроінтеграційні процеси : наук. розробка / Н. Ф. Бенюх, А. Й. Яскевич, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. – Київ : НАДУ, 2010. – 52 с.
11. Комунікація народних депутатів та виборців у позакризовий період 2013 року : Аналітичний звіт за результатами опитувань (січень 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/report_communication_party_view_2014.pdf.

12. Малишко М. І. Основи виборчого права (порівняльний аналіз) / Українська наукова асоціація ; Київський ін-т туризму, економіки та права. – Київ, 2000. – С. 84–85.
13. Функціонування демократичних інституцій в Україні : Резолюція Парламент-

ської Асамблеї Ради Європи від 19.04.2007 р. № 1549(2007) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_760.

Стаття надійшла до редакції 23.06.2015.

Гандзюк А. М. Фракционная структуризация парламента – признак наличия, развития и осуществления демократических ценностей в публичном управлении

В статье анализируется проблема определения сущности фракционной структуризации парламента и основных факторов, влияющим на развитие и воплощение демократических ценностей в публичном управлении, таких как индемнитет, иммунитет, партийная дисциплина, связи с избирателями.

Ключевые слова: парламент, народный депутат, парламентская фракция.

Gandziuk A. Faction Structure of the Parliament as a Feature of Existence, Development and Implementation of the Democratic Values into Public Management

Problem Setting. *Parliament factions (parliament groups) play a great role in most democratic states, as well as in our state. The question of formation and registration of parliament factions (groups) is on the second place in the agenda for the first session of newly formed Verkhovna Rada of Ukraine (Parliament of Ukraine). Existence of parliament factions (groups) in the parliament indicates its structured nature and shows realization of democratic principles in legislative and law-drafting activity performed by the parliament.*

Analysis of the recent researches and publications. *The problem of faction structure of the parliament was analyzed by foreign and Ukrainian scientists. Works by G. Adams, R. Aron, P. Bourdieu, J-M Denken, M. Duverger, A. Lijphart, R. Michels, R. – G. Schwartzberg; works by post-soviet scientists such as A. Avtorkhanov, T. Beknazar-Yuzbashev, F. Burlatsky, K. Gadzhiev, V. Gelman, V. Kolomeitsev, I. Levin, V. Liubin, S. Peregudov, S. Pshyzova, M. Chilla, N. Shevtsova, T. Shmachkova, Yu. Yudin; Ukrainian scientists such as V.M. Venger, D.S. Kovryzhenko, I.O. Kresina, N.R. Nyzhnyk, V.A. Goshovska, V. Melnychenko, R.M. Pavlenko, M.I. Stavnichuk, A. Tkachuk, O. Yu. Todyka, V.M. Shapoval, S.S. Sharanych, Yu. S. Shemshuchenko etc. are of great importance for the modern science.*

The Aim of the Article *is to depict the factors that influence the formation and constant functioning of parliament factions, the existence of which assures the provision of democratic values into the public management and consequently influences the efficiency of parliament and government performing.*

Main Part. *The article deals with the problem of creation of parliament groups and factions. It depicts that the members of parliament can't form groups for defending their private, commercial, local, professional or religious interests. The principles of faction and group activity should't contradict with free character of member of parliament's mandate. MPs unions can't act on the behalf of Ukrainian Parliament or Ukrainian people.*

Thus parliament faction (group) is "a union of MPs in the Parliament, created according to the norms of special law or parliament rules" [8].

As for the realization of the Parliament's representative function, parliament faction (group) is a leading core of the separate party and its head is a head of the whole party who determines its policy and represents it in the parliament. Thus the representative function of the Parliament is provided by the periodical free elections, aimed at showing interests of different social groups and assuring peaceful transition of the state power form one representatives of the society to other ones. It means that among all the other state institutions the parliament is the body which represents the whole nation and the representation as the form of its activity is declared first of all in the duty of the members of parliament to maintain communication with the electorate.

Analyzed is the state of the realization of current legal requirements in Ukraine as for the parliament discipline which is defined on the Ukrainian Parliament official web-site.

The results show the MPs' direct violation of the requirements of the Law of Ukraine On the status of the Member of Parliament of Ukraine (part 3, art. 24, p. 3,4,7) [9]. In particular it's depicted in the p.3 that he or she "is to be present at and personally take part in the sittings of Parliament and its Bodies, the member of which he or she is"; p.4 – "personally take part in the voting on the questions which are discussed in the Parliament and its Bodies"; p.7 – "keep to the requirements of the labour discipline and norms of MP Code of Ethics".

So the improvement of the parliament discipline of the members of parliament of Ukraine in the author's opinion is possible under the conditions of systematic informing of the electorate about the absence of the MPs on their working place and the implementation of the administrative penalty system.

Conclusion: *Inefficient control over the MPs' activity results in illegitimacy of the law adopted and prevents the efficient realization of the Parliament's control function which in most countries is provided by MP's indemnity and immunity, secured on the legislative level for members of legislative bodies.*

Key words: parliament, member of parliament, parliament faction.