

Зимовець Андрій Валерійович

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових дисциплін,
член Дніпропетровської обласної організації
«Асоціація українських правників»

Терещенко Олена Григорівна

студентка факультету № 2
заочного навчання цивільних осіб ННІ ПОЗН

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

ПРАКТИКА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕПУТАТСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У ПАРЛАМЕНТАХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Істотні зміни у політичному житті України зумовлюють потребу пошуку нових підходів до розуміння конституційно-правового статусу парламенту та його складових. Діяльність депутатських об'єднань має відповідати інтересам суспільства та міжнародним правилам і стандартам у цій сфері.

Загальносвітові цінності парламентаризму втілюються у вітчизняну теорію та практику функціонування законодавчого органу, який перебуває на стадії становлення. Функціонування депутатських об'єднань у парламентах зарубіжних країн цікавило таких науковці-конституціоналістів, як А.З. Георгіца, Ю.Д. Казанчев, Н.С. Крилова, О.В. Кульчицька, В.І. Лафітський, В.В. Маклаков, В.Є. Охотський, В.Г. Стрекозов, В.І.Червонюк, В.Є. Чиркін, В.М. Шаповал, П.П. Шляхтун. Але не всі питання зарубіжного досвіду роботи депутатських об'єднань, особливо в контексті євроінтеграції України, досліджені в повному обсязі.

У міжнародній практиці об'єднання депутатів консолідують зусилля для досягнення певної політичної мети і тому їх часто називають політичними групами або фракціями. Але у нових суверенних державах, де партійні системи перебувають на стадії становлення, структуризація парламенту відбувається не лише на фракційних, але й групових засадах – за регіональними, професійними та іншими спільними інтересами [1]. Це є актуальним в умовах наявності низки неоднорідних інтересів громадянського суспільства.

В зарубіжних країнах утворення депутатських об'єднань можливе за наявності таких підстав: 1) чисельності парламентаріїв, яка коливається від однієї особи (Нідерланди) до 5% від загальної кількості депутатів (Бундестаг ФРН) та 15% (нижня палата парламенту Індії); 2) суб'єктів ухвалення відповідного рішення – бюро палати (Бельгія), голова палати (Ірландія, Данія, Нідерланди), Сенат (Італія), палата колегіально (Бундестаг ФРН) [2, с. 219-220].

Крім цього, обмеження можуть мати певну специфіку, пов'язану з особливостями роботи парламенту в державі.

Законодавство передбачає одночасне функціонування депутатських фракцій і депутатських груп у парламентах, сформованих за змішаною виборчою системою. Фракції утворюють депутати, обрані від певного політичного об'єднання за багатомандатним виборчим округом, а групи – так звані «мажоритарні» представники від одномандатних виборчих округів. Групи можуть також формувати парламентарії, які не ввійшли до складу фракції політичної сили, за списками якої були обрані до законодавчої установи [3, с. 225]. В цьому аспекті єдиним правилом є забезпечення задоволення інтересів громадян, незалежно від форми об'єднання.

Зазвичай, у тих парламентах, що структуруються на фракції і групи, обидва названі види об'єднань користуються рівними правами та гарантіями діяльності. Кількість, профіль та персональний склад фракцій і груп є досить нестабільними. Політико-фракційна структура парламенту змінюється під впливом соціально-економічних проблем суспільства і, відповідно, партійних симпатій виборців, професіоналізму й порядності самих депутатів, їх прагнення та волі до пошуку компромісу у розв'язанні проблемних питань [4, с. 62-24].

Досить часто представники фракцій формують при керівному органі парламенту (палати) дорадчий, погоджувальний орган. У Швеції лідери парламентських груп спільно з тальманом (керівник парламенту) проводять наради для визначення кандидатури прем'єр-міністра та інших посадових осіб законодавчої установи. Представники фракцій входять до складу керівного органу Рикстагу – конференції при тальмані. Прикладом ненормативного регулювання утворення і діяльності парламентських фракцій є практика функціонування таких об'єднань у Великобританії [5]. Постійні правила парламентської процедури не оперують поняттями «партії» або «фракції», але вся організація і робота палати пов'язана з її партійним поділом.

Партійне структурування палат Конгресу США не отримало нормативного регулювання, і, зазвичай, утворення фракцій передбачено парламентськими звичаями й прецедентами. Усі комітети Конгресу поділені між партіями республіканців і демократів, тому вони функціонують за чітко вираженою партійною належністю. Повноваження лідерів більшості і меншості є досить вагомими, оскільки вони відповідають за єдність позицій фракцій у законодавчій діяльності, планування партійної стратегії, зв'язки з виконавчою владою, керівництвом палат, громадськістю і пресою. Особлива роль у дисциплінуванні членів фракції належить «батогам» – виборним партійним функціонерам, які слідкують за присутністю і голосуванням депутатів [5].

У деяких законодавчих установах лідери фракцій утворюють об'єднання (раду палати, раду старійшин) для вирішення загальних організаційних справ і не є органами з керівництва пленарними засіданнями. В Конгресі США і Палаті Громад Великобританії функціонують загальні збори

(конференції) фракції – вищий орган, який формує стратегію фракції, обирає лідерів і партійні комітети, а також санкціонує кандидатури до складу постійних комітетів палати [2, с. 219]. Подібні з'їзди фракцій періодично збираються у законодавчому органі Японії для обговорення фракційних справ і діяльності парламенту, ухвалення найбільш важливих рішень у сфері внутрішньої і зовнішньої політики цілої партії.

Кокуси партій – парламентські органи політичних сил, представлених в Палаті Громад Канади (їх форма роботи – закриті регулярні засідання), мають різну політичну вагу в залежності від ролі самої політичної партії у діяльності законодавчої установи. Кокус правлячої партії є малоефективною структурою, оскільки партійний лідер, обіймаючи одночасно посаду прем'єр-міністра, першочергово дотримується позиції своїх радників і членів уряду. І навпаки, кокус опозиційної партії несе значно більшу відповідальність за розробку політики і боротьбу за владу. Саме він формує склад «тіньового уряду» з найбільш впливових представників з тим, щоб у випадку перемоги на парламентських виборах вони одразу могли обійняти відповідні міністерські посади та швидко вивчити ситуацію в тій чи іншій сфері народного господарства [6, с. 212].

Отже, в законодавстві зарубіжних країн існують різні підходи до визначення правового статусу депутатських об'єднань, але вони завжди гармонічно пов'язані з загальними засадами роботи парламенту. Основні їх моделі мають і спільні, і відмінні ознаки, але кожна держава додає своїх національних особливостей, не заперечуючи світові надбання. Доктрина парламентаризму розрізняє два види депутатських об'єднань – фракції (за партійною ознакою) і групи (за схожістю поглядів на шляхи і перспективи розвитку держави і суспільства).

1. Кульчицька О. В. Правовий статус парламентських об'єднань та його нормативна регламентація в законодавстві зарубіжних країн / О. В. Кульчицька // Вісник Донецького національного університету. Економіка і право. – 2009. – № 2. – С. 353.

2. Чиркин В. Е. Законодательная власть / В. Е. Чиркин. – М. : Норма, 2008. – 336 с.

3. Стрекозов В. Г. Конституционное право Российской Федерации : учебник / В. Г. Стрекозов, Ю. Д. Казанчев. – М. : МГЭИ, 1997. – 271 с.

4. Охотский Е. В. Государственная служба в парламенте : Отечественный и зарубежный опыт / Е. В. Охотский. – М. : Московский государственный институт международных отношений (Университет); «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2002. – 400 с.

5. Словська І. Є. Функціонування депутатських об'єднань у парламентах зарубіжних країн / І. Є. Словська // Вісник Академії адвокатури України. – 2012. – № 1 (23). – С. 28-33.

6. Мишин А. А. Парламент Канады / А. А. Мишин // Парламенты мира : сборник. – М. : Высшая школа. Интерпракс, 1991. – С. 203-246.