

Съедина Н.Н.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ БОЛЬШИНСТВА НА ОСНОВЕ КОАЛИЦИЙ ФРАКЦИЙ В УКРАИНСКОМ ПАРЛАМЕНТЕ

Современный демократический парламент немислим без деления депутатов на фракции. Роль, которую фракции играют в жизни парламента, трудно переоценить. Они оказывают значительное влияние на процесс подготовки и принятия практически всех парламентских решений. От фракций зависит содержание повестки дня работы парламента (или его палат), ход законодательного процесса, инициативы в отношении контроля за работой правительства и многое другое. Фракции активно участвуют в формировании парламентских комиссий и комитетов. А в случаях, когда ни одна из партий не получает большинства мест в представительном органе, фракции нередко играют решающую роль в формировании правительства. Существование парламентских фракций позволяет политическим партиям не только влиять на выборы, но и участвовать непосредственно в процессе управления государством.

Для украинского парламентаризма фракции – явление относительно новое, вошедшее в нашу жизнь лишь с началом становления и развития многопартийности в начале 90-х годов прошлого столетия.

В странах же развитой демократии, таких как, скажем, Англия, Франция, Германия они возникли еще в XVIII веке. Правда, в те времена депутатские группировки в парламентах обычно называли себя «клубами», а термин «фракция» вошел в употребление несколько позже. Постепенно фракции превратились в постоянное парламентское явление, однако еще долго их существование не получало всеобщего признания.

Итак, что же такое фракция в современном парламенте?

Зачастую их называют «партиями в парламенте». Действительно, политическая партия и ее фракция, как правило, находятся в неразрывном единстве, постоянно взаимодействуя и оказывая друг на друга порой весьма значительное влияние.

Однако такое определение все же не вполне четко отражает сущность парламентских фракций. Парламентские фракции объединяют депутатов, которые принадлежат к одной партии или к нескольким, близким по своим программам, и отражают позицию этой партии (объединения, блока) в парламенте. К фракциям могут примыкать и отдельные беспартийные депутаты.

Политическая партия, получившая определенное количество мест в парламенте, как правило, стремится создать свою фракцию в парламенте. Это обусловлено тем, что фракция имеет определенные преимущества — свое помещение в парламенте, право выступать от имени фракции предоставляется вне очереди и др.

Так, в главе 4.4. Регламента Верховной Рады Украины закреплено положение о том, что Председатель Верховной Рады Украины обеспечивает зарегистрированные депутатские группы (фракции) помещением, необходимым оборудованием и т. п., а также закрепляет за ними административно-технический персонал для предоставления помощи в осуществлении депутатскими группами (фракциями) функций, предусмотренных законами и Регламентом.

В немецком Бундестаге – парламенте с традиционно сильными фракциями – круг функций, выполняемых фракциями, настолько широк, что включает в себя почти все виды парламентской деятельности. Депутаты, не являющиеся членами фракции, оказываются здесь практически лишенными полномочий.

Для того, чтобы избежать чрезмерного дробления фракций и образования «карликовых» фракций, в большинстве парламентах мира существует определенный ценз – нижний порог численности фракции. Так, для того, чтобы создать свою фракцию во французском парламенте политическая партия должна получить на выборах, как минимум, 20 мест в нижней и 14 мест в верхней палатах; в парламенте Индии это возможно лишь при условии получения партией пятнадцати процентов мест в парламенте.

Регламент Верховной Рады Украины определяет нижний предел численности фракции в 14 народных депутатов. В случае, когда численный состав депутатской группы (фракции) пересекает этот нижний порог, она по истечении 15 дней объявляется Председателем Верховной Рады распущенной.

Степень законодательной урегулированности деятельности фракций в парламентах различных государств различна. Поразительно то, что в уже упоминавшейся выше Германии с ее традиционно сильными парламентскими фракциями, их правовой статус, в том числе в части прав и обязанностей, нигде не закреплен. Он также окончательно не определен Верховным конституционным судом, которому больше двух десятков раз приходилось принимать решения по вопросам, связанным с фракциями. Поэтому специалистам приходится оперировать туманными определениями фракций как «необходимых для конституционной жизни учреждений», «структур» или просто «частей» Бундестага.

Конкретный объем полномочий фракций также существенно различается, во многом в зависимости от того, какая форма правления, тип избирательной системы были восприняты той или иной страной.

Так, в немецком парламенте право выступать с законодательной инициативой и делать запросы не предоставляется отдельным депутатам, а закрепляется за фракциями. Даже предоставление права выступления в парламенте определяется фракциями, поскольку их представители в Совете старейшин регулируют обсуждение, распределяя время и длительность выступлений. Фракция решает, какого члена направить для работы в тот или иной комитет и имеет право отзывать своих членов из комитета. В Совете старейшин относительно должностей председателей комитетов между фракциями ведутся переговоры. Это

обусловлено тем, что в Бундестаге оппозиция имеет право на определенное количество должностей председателей комитетов пропорционально количеству мест, которое она получила в палате; среди них, по парламентской традиции, и бюджетный комитет.

Фракции служат своеобразными фильтрами законодательства: именно в их структурах обобщаются и лоббируются те или иные интересы. Проекты законов, рассматриваемые комитетами, предварительно изучаются фракцией, которая приходит к выводу о возможности принятия законопроекта или же разъясняет общественности точку зрения оппозиции. Каждый законопроект, как правило, либо попадает в комитет с благоприятными рекомендациями со стороны фракции, либо так и не получает никакого развития.

Основные полномочия фракций украинского парламента закреплены в Регламенте Верховной Рады Украины. К ним, в частности, относятся:

- предварительное обсуждение кандидатур на должности Председателя Верховной Рады и его заместителей, председателей комитетов Верховной Рады, а также персонального состава коллегиальных органов Верховной Рады;

- право на пропорциональное (исходя из количества членов фракции) представительство во всех органах Верховной Рады и официальных парламентских делегациях;

- формирование комитетов Верховной Рады Украины по принципу пропорциональности, с учетом профессиональной подготовки народных депутатов и договоренности между заинтересованными фракциями;

- гарантированное право на выступление представителя фракции по всем вопросам повестки дня на заседаниях Верховной Рады и ее органов;

- право на выступление представителя фракции после прекращения обсуждения на заседаниях Верховной Рады и ее органов по вопросам, рассматриваемым по инициативе фракции, а также некоторые другие полномочия.

Как видно, нормативное регулирование деятельности фракций Верховной Рады Украины позволяет им достаточно активно участвовать в жизни парламента и пользоваться значительным объемом прав. И тем не менее действуют они, как правило, разрозненно, зачастую тормозя при этом законодательный процесс, а большинство, создаваемое на основе коалиций фракций, обычно носит ситуативный характер.

Анализ зарубежных законодательных актов, регулирующих деятельность парламентских фракций, позволяет сделать вывод о том, что в большинстве демократических государств регламент играет важную роль в организации отношений между фракцией или коалицией большинства и фракциями меньшинства. Большинство государств используют регламент с целью ограничения власти фракции большинства и защиты прав фракций меньшинства на участие в законодательном процессе. Ситуация, которая сложилась на сегодняшний день в Украине, имеет принципиально иной характер, поскольку сформировать большинство на основании коалиции фракций в Верховной Раде достаточно тяжело. Как справедливо отмечает украинский аналитик В. Пигенко, «вместо ограничения деятельности господствующего большинства, украинский парламента ищет пути создания дееспособного большинства, способного к эффективной законотворческой деятельности».

Как представляется, этому можно дать следующее объяснение.

Во многих демократических странах партия или коалиция большинства формирует правительство; когда большинство распадается, правительство уходит в отставку. Очевидно, что при этом наличие сильных парламентских фракций, а также их способность вести конструктивный диалог между собой играет решающую роль. Этот механизм позволяет организовать работу парламента, создать устойчивое, сплоченное большинство даже в тех парламентах, которые не имеют официально зарегистрированного большинства (во Франции, Германии, Италии, Финляндии).

Сложившаяся же на сегодняшний день ситуация в Украине, где большинство функционирует исключительно с целью содействия процессам законотворчества и принятия решений, является уникальной в своем роде; еще в большей степени ее усугубляет отсутствие в Украине сильных партий.

На содействие формированию стабильного парламентского большинства во многом направлена конституционная реформа, инициированная Президентом Украины и достаточно широко обсуждаемая сейчас во всех слоях украинского общества.

Как известно, одним из основополагающих моментов в законопроекте о внесении изменений в Конституцию Украины, предложенном Президентом Украины, является передача парламентам полномочий по формированию правительства.

Действительно, реформирование политической системы Украины на таких началах может не только сыграть роль своеобразного стимула в формировании устойчивого большинства в украинском парламенте и тем самым повысить эффективность работы парламентариев, но и сформировать правительство, ответственное перед парламентом. Однако при этом следует подумать и о том, что не только правительство должно быть ответственно перед парламентом, но и парламента в свою очередь – ответственным перед народом Украины, ибо по своей сути парламента является выразителем воли народа и не должен существовать «в отрыве» от него. Если большинство, сформировавшее правительство, по тем или иным причинам не удовлетворено качеством его работы и блокирует ее, то какие последствия это повлечет для самого большинства? Этот вопрос пока что остается неразрешенным.

Безусловно, интересен в этом плане опыт Канады: здесь блокирование нижней палатой парламента работы правительства влечет за собой роспуск этой палаты (Палаты общин) и проведение очередных все-

общих выборов. Та партия, которая получит большинство депутатских мандатов в Палате общин, и формирует новое правительство. Тем самым обеспечивается ответственность большинства за тот выбор, который был сделан им при формировании Кабинета министров.

Кроме того, при разработке механизмов создания большинства на основе фракций или коалиций фракций немаловажно разработать и согласовать гарантии защиты прав парламентского меньшинства.

В установлении нормального сплоченного большинства значительную роль играет и партийная дисциплина. Единство внутри парламентской группы имеет непосредственное отношение к созданию сильной партийной программы и единодушию членов партии по основным политическим вопросам. Что же касается Украины, то здесь на данном этапе о наличии партийной дисциплины как таковой вообще говорить достаточно сложно.

Решение о внедрении большинства на основании коалиции фракций в Верховной Раде Украины неминуемо видоизменит каждый аспект работы украинского парламента. Более всего это скажется на Регламенте Верховной Рады Украины, поскольку в него будет необходимо ввести положения о защите меньшинства, о последствиях распада большинства, об изменениях в формировании комитетов и избрании парламентского руководства.

Вместе с тем, если мы хотим вести речь о повышении эффективности законодательного процесса и выполнения целого ряда разнообразных парламентских обязанностей, проблема построения структуры отношений между представителями различных партий таким образом, чтобы диалог происходил не между отдельными лицами и политическими группами, а со сплоченным большинством, а также достижения сплоченности политических групп в пределах коалиции должна быть так или иначе решена.

Литература

1. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті. – К.: „Заповіт”, 1999.
2. Кислий П., Вайз Ч. Становлення парламентаризму в Україні. – К.: „Абріс”, 2000.
3. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: „Юрист”, 1997.
4. Пігенко В. Парламентська більшість і коаліції в країнах Заходу // Аналітичні матеріали Програми сприяння парламентаві України.