

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ФЕДЕРАЛЬНОМУ ПАРЛАМЕНТІ КАНАДИ

У статті зроблено загальний аналіз правового статусу та практичних основ функціонування політичних партій у федеральному парламенті Канади. Подано характеристику правового регулювання діяльності парламентських фракцій, їх внутрішньої структури, правових обмежень та партійної дисципліни. Визначено основні риси, характерні для Вестмінстерської парламентської моделі, та окремі особливості фракцій, як політичних парламентських об'єднань в Палаті Громад та Сенаті Канади.

Ключові слова: парламент, депутат, політична партія, парламентська фракція, кокус, партійна дисципліна.

Рівень правового регулювання діяльності політичних партій у парламенті на сьогодні є ознакою демократичного напрямку розвитку держави. Звісно, таке регулювання може мати різні форми, вияви та рівні ефективності. Його головною метою є забезпечення реальної можливості політичних партій через парламентські процедури впливати на прийняття найважливіших рішень у державі, що є головним показником демократичності цього парламенту та відповідного суспільства в цілому.

Канада належить до країн із розвиненими традиціями парламентаризму та усталеними демократичними цінностями, де політичні партії стають ключовими інституційними елементами законодавчого органу. «Крізь призму політичних партій сприймається сам парламент, його функції, традиції та внутрішня культура, його організаційні аспекти та процедури, й головне в поведінці депутатів» [1, с. 3].

Правовий статус політичних партій у Канадському федеральному парламенті обумовлюється кількома факторами, які кардинально впливають на структуру, функції та спосіб роботи парламентських фракцій. Насамперед, Канада використовує так звану Вестмінстерську модель парламентської демократії. Мова йде насамперед про традиційні підходи до функціонування парламенту в цілому. Значна частина парламентської активності врегульована історично обумовленими традиціями й тільки частково відображена в писаних законодавчих актах.

Це зумовлює визначальні риси законодавчого органу в цілому й усіх його структурних елементів, в тому числі й фракцій (політичних партій). Історично канадський парламент сприйняв британську двопартійну систему, яка з часом еволю-

ціонувала в три-, чотири-, а потім й п'ятипартійну структуру федерального законодавчого органу. Саме тому деякі автори цілком обґрунтовано її називають англо-американським гібридом [2, с. 83]. Тут відображено класичний британський підхід до представлення політичної партії в парламенті, а не створення окремого інституційного органу парламенту, такого, як фракція. Це спричинено особливістю винятково мажоритарної виборчої системи для нижньої палати та партійного призначення для Сенату.

Фактично концепція партійного представництва базується на ідеї представницької функції політичної партії взагалі, при цьому до її реального статусу та реєстрації встановлюється ряд вимог. В парламентському аспекті важливими є вимоги до участі у висуненні (підтримці) кандидатів в депутати в одномандатних виборчих округах. Такі вимоги встановлюються Канадським Виборчим Актом [3]. Отримавши підтримку політичної партії на виборах, новообрані парламентарі групуються за відповідною партійною номінацією. Таким чином у Палаті Громад створюється «парламентське крило» політичної партії, яке залежно від кількості мандатів стає урядовою більшістю, опозицією або «іншою визнаною партією» [4]. За своєю суттю це парламентські фракції.

Відповідно до такого підходу, політичні партії отримують статус «визнаних» у парламенті, що дає їм цілий комплекс організаційних, номінаційних та процедурних прав (мати представників у постійних предметних комітетах, право на виступ свого представника при обговоренні законопроектів, гарантоване право на запитання до уряду тощо). Щодо отримання такого статусу, то на нього мають право партії, які представлені в Палаті Громад не менше ніж 12 депу-

татами. Така вимога була закріплена ще у 1963 році при прийнятті Акта Сенату та Палати Громад (пізніше – Акт про Парламент Канади) [5]. Проте з часом почали виникати ситуації, коли в парламенті з'явилися партії, представлені 10-ма або менше депутатами. Питання їхньої повноцінної участі в роботі у всіх напрямках активності законодавчого органу було досить актуальним, особливо зважаючи на їхню опозиційну налаштованість. Як вихід із ситуації депутат від Нової Демократичної Партії, яка за результатами виборів 1993 року отримала тільки 9 мандатів, Bill Blaikie запропонував особливе буквальне тлумачення норм Акта про Парламент Канади [6, с. 30]. Річ у тім, що цей документ закріплював кількісну вимогу до груп партійних депутатів тільки при отриманні додаткового фінансування керівниками відповідних партійних структур парламенту. При цьому формально-юридично не торкався статусу «визнаності» самої партії в парламенті. Таке тлумачення було досить логічним, адже при звичайній кількості представників (більше 12), питання визнання політичної партії Спікером Палати Громад має суто технічний та церемоніальний характер. А в ситуації, коли немає такого кворуму, як наголосив депутат, визнання перетворюється на дискреційне повноваження спікера, що є неприпустимим. Схожа ситуація була й у червні 1997 року, й базуючись на наведеній аргументації, політичні партії з невеликим представництвом також отримали «визнання». Щодо Сенату, то його Правила чітко встановлюють необхідність постійної наявності п'яти діючих сенаторів у складі політичної партії для її визнання [7].

На особливу увагу заслуговує внутрішня організація фракцій у Канадському парламенті. Визначальним є той аспект, що їхня структура в цілому однакова як для Палати Громад, так і для Сенату. Більше того, існує своєрідна форма роботи парламентської партії «national caucus» – зібрання всіх членів парламенту від однієї політичної партії в обох палатах. Термін кокус (caucus) також деякі автори застосовують для позначення партійних структур у парламентах англо-американської системи в цілому. Такий підхід є виправданим тільки частково, адже на практиці, принаймні в канадському парламентському досвіді, це поняття використовується скоріше для позначення загальних зборів фракції, а не її в цілому. Звісно, тут потрібно враховувати, що такі загальні збори і є головним органом партії в парламенті, й тільки вони уповноважені на повноцінне партійне представництво, проте термінологічне ототожнення тут не буде правильним.

Характерною для Вестмінстерської парламентської моделі є структура керівництва фракцій у канадському парламенті. Як уже зазначено, значна частина парламентських заходів урегульована історично-обумовленими традиціями, а в законодавчих актах враховано тільки найсуттєвіші моменти, які не завжди відображають повну правову картину реальності. Така ситуація з регулюванням діяльності фракцій у цілому й їх керівництва зокрема. Власне чіткої вимоги до певної моделі внутрішньої структури парламентської партії ніде не закріплено, проте, наприклад, Правила Процедури Палати Громад надають певні права та повноваження лідеру, голові кокусу, та «батогу» (whip) політичної партії в парламенті.

У кожній політичній партії в парламенті є ряд особливостей внутрішньої організації, обумовлених «історією та філософією функціонування» [8, с. 3]. Тим не менше, виходячи з окремих законодавчих повноважень названих осіб, а також практики функціонування Канадського федерального парламенту, можна розмежувати їхні повноваження й охарактеризувати спільні для всіх фракцій риси.

Ключовою й характерною для Вестмінстерської системи є посада лідера фракції, тобто особи, яка отримує посаду формального та фактичного голови парламентського крила політичної партії. В більшості випадків це голова політичної партії в цілому, тобто й її позапарламентської структури. У випадку, якщо партія формує з свого складу урядову більшість, лідер, як правило, стає Прем'єр-Міністром, при цьому зберігає за собою посаду лідера й представницький мандат у парламенті. Його офіційно називають Лідер Уряду в Палаті Громад (Leader of the Government in the House of Commons). До повноважень Лідера належить насамперед налагодження відносин з лідерами інших фракцій, а також участь разом з ними у формуванні порядку денного засідань парламенту [9]. Посада голови кокусу є радше процедурною, оскільки до його/її повноважень належить головування на загальних засіданнях всіх членів фракції.

Цікавою й незвичною для континентальної системи права та українського парламентського досвіду, зокрема, є посада «батога» (whip). Головним його завданням його є забезпечення партійної єдності у всіх видах парламентської активності [10]. Мова йде про стимулювання спільного голосування відповідно до партійної лінії, відвідування засідань парламенту, комітетів чи комісій, належне публічне представлення позиції фракції тощо. В цілому, повноваження «батога» можна поділити на суто політичні та організаційні. Щодо політичних, то їх метою є

забезпечення та збереження фракційної (партійної) дисципліни. А організаційні повноваження є радше правовими інструментами досягнення зазначеної політичної цілі. Такими організаційними повноваженнями є безпосередній вплив на членство депутата в тому чи тому парламентському предметному комітеті, його право представляти позицію партії в ЗМІ, надання депутату можливості виступати на засіданнях парламенту від фракції тощо.

Якщо конкретизувати, то, наприклад, за клопотанням «батога» відповідно до п. 43.2 (а) Правил Процедури Палати Громад час, який відводиться для виступу від фракції щодо законопроєкту, може бути розділений між двома визначеними ним депутатами [4]. Інший приклад безпосереднього впливу «батога» на діяльність депутатів – його повноваження розпоряджатись фінансовими та матеріальними ресурсами фракції. Важливим є те, що в канадському парламенті ключові аспекти матеріального забезпечення роботи парламентарів вирішуються опосередковано, тобто через фракцію. Відповідно, тільки депутати, які дотримуються вказівок фракційного керівництва, отримуватимуть повноцінне забезпечення. Наприклад, зможуть отримати парламентський офіс значно більшого розміру й в більш престижному блоці парламентських будівель. Ці, на перший погляд, несуттєві та дрібні аспекти на практиці в своїй сумі відіграють досить значну роль.

В опозиційних фракціях є традиційно-обумовлена група «критиків». Це депутати, які відповідають за конкретний напрямок контролю за урядом. В різних партіях є різна практика, як правило, критиками виступають практично всі члени фракції, й кожен з них відповідає за дуже вузький напрямок. Наприклад, на сьогодні Ліберальна партія Канади має 41 критика в різних галузях при загальній кількості депутатів 77 [11].

У структурі кожної парламентської фракції можуть створюватись власні предметні комітети або робочі групи, головним завданням яких є підготовка питань порядку денного парламенту до обговорення на засіданнях кокусу. До таких комітетів (груп) входять критики із споріднених напрямків, а також позапарламентські фахівці, яких запрошують до співпраці, як правило, це співробітники позапарламентського офісу відповідної партії. Вироблена в таких вузьких групах позиція представляється на засіданні кокусу.

Щодо останнього, то його роль та значення теж має певні особливості, притаманні канадському парламентаризму. Власне це обумовлено особливим рівнем парламентської дисципліни. В цілому, науковці неодноразово відзначали

досить високий рівень партійної єдності в канадському парламенті. На відміну від інших парламентів Вестмінстерської моделі, зокрема британського, в депутатів Канадської Палати Громад значно домінує саме політично-партійного аспект на протидію певним індивідуальним цілям чи позиціям при прийнятті рішення [12, с. 33]. Така поведінка вмотивована насамперед політичними стимулами у вигляді партійної підтримки на наступних виборах чи у будь-яких інших ініціативах, а також внутрішньопарламентськими організаційними заохоченнями. При цьому засідання кокусу мають головним чином інформаційний характер. Натомість для парламентів континентальної системи права характерним є статус фракцій як міні-парламентів, де рішення приймаються шляхом голосування.

Засідання кокусів інколи передбачають обговорення, дискусії та висловлення позицій, але остаточне рішення досить рідко приймається більшістю, адже останнє слово за лідером партії. Таким чином, попри демократичність процедури, результат залежить головним чином від керівництва партії в парламенті. Недотримання проголошеної таким чином партійної лінії може спричинити застосування санкцій різного характеру до депутата, який «ослухався». Вид і міра стягнення залежать від важливості непідтриманого питання. До прикладу, Bev Desjarlais, депутата від Нової Демократичної Партії, в жовтні 2005 року було виключено з фракції за її відмову підтримати шляхом голосування принципове для фракції питання щодо одностатевих шлюбів. Внаслідок цього Bev стала незалежним депутатом та втратила підтримку партії в номінації на наступних виборах, і в результаті не була переобрана [13]. Цей приклад є досить яскравим і свідчить про високий рівень партійної структурованості Канадського парламенту й суспільства в цілому.

Таким чином, функціонування політичних партій у канадському федеральному парламенті, попри його належність до Вестмінстерської парламентської моделі, має цілу низку особливостей. Внутрішньопартійна структура та система заходів для забезпечення партійної єдності можуть варіюватись в кожній з партій, проте спільним для них всіх є надзвичайно високий рівень традиційності та політичної обумовленості. Важливим та вартим уваги є те, що політичні цілі партійного керівництва досягаються досить жорсткими політичними та організаційними заходами, які не завжди відображають демократичні цінності при встановленні внутрішньопартійної дисципліни. При цьому зберігається демократичність та прозорість у прийнятті рішень самим парламентом.

1. Paul Thomas. Caucus and representation in Canada // Party Caucuses: behind closed doors, Canadian Study of Parliament Group / Paul Thomas. – Ottawa, 1997. – November 21–22. – Pp. 2–4.
2. Allan Kornberg. Caucus and cohesion in Canadian parliamentary parties / Allan Kornberg // The American Political Science Review. – 1996. – Vol. 60. – No. 1. – Pp. 83–92.
3. Canada Elections Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://laws.justice.gc.ca/en/E-2.01/index.html>. – Назва з екрана.
4. Standing Orders of the House of Commons [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc-E.htm>. – Назва з екрана.
5. David C. Docherty Adjusting to the Five-Party House of Commons / C. David [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.studyparliament.ca/English/pdf/ongoing/David_Docherty_Paper_Eng.pdf. – Назва з екрана.
6. Bill Blaikie. The status of Small Parties in the House of Commons / Bill Blaikie // Canadian Parliamentary Review. – Autumn 1994. – Pp. 29–32.
7. Rules of the Senate of Canada [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.parl.gc.ca/information/about/process/senate/rules-e/senrules_01-e.htm. – Назва з екрана.
8. John Reid. The case for party discipline / John Reid // Canadian Parliamentary Review. – Autumn 1993. – Pp. 2–4.
9. House of Commons Procedure and Practice [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www2.parl.gc.ca/marleau-montpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Sec=Ch001&Seq=1&Lang=E>. – Назва з екрана.
10. Jonathan Malloy. High Discipline, Low Cohesion? The Uncertain Patterns of Canadian Parliamentary Party Groups / Jonathan Malloy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/4/6/4/pages64641/p64641-1.php. – Назва з екрана.
11. Liberal Party. Opposition Critics [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.liberal.ca/critics/>. – Назва з екрана.
12. Kelly Blidook. Exploring the Role of ‘Legislators’ in Canada: Do Members of Parliament Influence Policy / Kelly Blidook // The Journal of Legislative Studies. – March 2010. – Vol. 16. – No.1. – Pp. 32–56.
13. Members of the House of Commons who Crossed the Floor of the House of Commons or who Changed Political Affiliation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/lists/CrossedTheFloor.aspx?Language=E&Menu=HOC-Politic&Name=&Section=03d93c58-f843-49-b3-9653-84275c23f3fb&Ministry=&Parliament=>. – Назва з екрана.

V. Venher

LEGAL REGULATION OF PARLIAMENTARY PARTIES FUNCTIONING IN FEDERAL PARLIAMENT OF CANADA

The article presents a general analysis of legal status and practical aspects of political parties functioning in federal Parliament of Canada. Here is an overview of legal regulations of parliamentary factions acting, their internal structure, legal restrictions and party discipline. Here also are formulated main features of the Westminster parliamentary model and special faction's peculiarities in House of Commons and Senate of Canada.

Keywords: parliament, deputy, political party, parliamentary fraction, caucus, party discipline.