

Краснопольська Т.М., НУ «ОЮА»

УЗГОДЖЕНІСТЬ ТА ВПЛИВ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ПАРЛАМЕНТІ КРІЗЬ ПРИЗМУ ПОЛІТИЧНИХ ГРУП

У статті розглянуто роль Європейського парламенту на сучасному етапі розвитку євроінтеграційних процесів. Визначено значення Лісабонського договору для розширення повноважень ЄП. Проаналізовано внутрішню організаційну структуру ЄП та визначено провідну роль політичних груп у прийнятті рішень Європарламенту. Розглянуто три найважливіші завдання Європарламенту (законодавство; затвердження або відхилення бюджету, контроль над демократичними інститутами). Проаналізовано функції ЄП. Визначені основні процедури прийняття рішень на рівні Європарламенту, а саме: спільне рішення (codecision), консультація (consultation), співпраця (cooperation) та затвердження (assent). З'ясовано рівень згуртованості ЄП за критерієм приналежності до політичних груп та до національних делегацій. Доведено переважне значення першої.

Ключові слова: Європейський парламент, партійні групи, євроінтеграція, коаліції, рівень згуртованості, процедури прийняття рішень в Європарламенті.

Сучасний розвиток міжнародних відносин характеризується різким прискоренням процесу формування регіональних інтеграційних об'єднань, що сприяє створенню додаткових можливостей для розширення співпраці, а також знаходженню спільних точок дотику між державами для вирішення спільних питань і проблем. Серед інтеграційних об'єднань європейського континенту особливе місце займає Європейський союз, досвід функціонування якого корисний при побудові міждержавних утворень на пострадянському просторі. Однією з актуальних є проблема функціонування інституційної системи Європейського союзу, яка виступає його основою і еволюціонує разом з самим Союзом. Так, її основи були закладені Римським договором про ЄЕС 1957 року, згодом зміни вносилися нормами Амстердамського (1997) і Ніщської (2002) договорів. Ухвалення Лісабонського договору в 2007 році істотно вплинуло на зміну статусу окремих органів ЄС.

Згідно Лісабонського договору на першому місці в системі інститутів Європейського союзу розташовується Європейський парламент.

Багато в чому це обумовлено ст. 10 Договору, яка передбачає, що функціонування Союзу засновано на представницькій демократії, а також європейській конституційній традиції розглядати парламент як вищий представницький і законодавчий орган, що володіє верховною владою і виражає волю народу.

Європейський парламент – єдиний орган в ЄС, який обирається громадянами держав, що входять в Європейський союз шляхом прямих загальних виборів при таємному голосуванні строком на п'ять років. Європейський парламент є однопалатним, складається з представників громадян Союзу. Їх кількість не перевищує семисот п'ятдесяти, плюс Голова. Представництво громадян забезпечується відповідно до методу спадної пропорційності. Таким чином, кількість місць, що припадають на кожну країну ЄС, залежить в першу чергу від чисельності її населення, хоча представництво не є строго пропорційним, оскільки держави з невеликим населенням користуються в цьому питанні навіть деякою перевагою.

Важливим є те, що депутати Європейського парламенту мають вільний мандатом, є представниками народів, а не урядів держав-членів ЄС. У зв'язку з цим вони не пов'язані вказівками, не можуть бути відкликані своїми виборцями.

Внутрішня організація Європейського парламенту схожа з національним парламентом: Голова, його заступники, Бюро, політичні групи, комісії. З числа своїх членів Європейський парламент обирає свого Голову і Бюро. Бюро, що складається з голови Європарламенту і 14 заступників, керує всією діяльністю Європейського парламенту і його внутрішніх органів. Зазначені посадові особи і голови політичних груп формують розширене Бюро, яке, зокрема, визначає порядок денний пленарних сесій Європейського парламенту. Всі члени Бюро, включаючи голову Європарламенту, обираються терміном на два з половиною роки.

Найважливішим структурним елементом Європарламенту є політичні групи, які формуються після чергових парламентських виборів. Відповідно до статті 29 «Процедурних правил» «члени парламенту можуть об'єднуватися в групи відповідно до своїх переконань» [6, с. 10]. Щоб організувати політичну групу в Європарламенті, необхідно як мінімум об'єднання 25 парламентаріїв, які представляли б мінімум сім держав-членів. Після появи гркпа повинна заявити про свою назву, місцезнаходження в будівлі Парламенту і представити список членів. Ці дані публікуються в Офіційному журналі Європейського

Союзу (Official Journal of the European Union). Член Європарламенту може належати тільки до однієї політичної групи.

Кожна політична група визначає власні процедурні правила, на основі яких вибирає свого голову або співголів та їх заступників і визначає порядок роботи. Крім того, кожна політична група має свій секретаріат, на утримання якого Парламент виділяє кошти. Після виборів 2014 року в Європарламенті сформувалося 7 політичних груп:

1. Група народної європейської партії (християнські демократи) (219 депутатів);
2. Група Прогресивного Альянсу соціалістів і демократів (190 депутатів);
3. Група консерваторів і європейських реформістів (72 депутати);
4. Група ліберально-демократичний альянс для Європи (68 депутатів);
5. Конфедеративна Група Об'єднаних європейських лівих / Зелені ліві (51 депутат);
6. Група зелених / Вільний європейський альянс (50 депутатів);
7. Група «Європа свободи і прямої демократії» (47).

До жодної з груп не приєдналися 52 депутати Європарламенту. Як видно з розстановки політичних сил, найбільш численними і впливовими є групи християнських демократів і соціалістів, що відображає сучасні переваги європейських виборців.

Провідними стали дві фракції: «Європейська народна партія», яка об'єднує консервативні християнсько-демократичні партії Європи (Німеччини, Австрії, Греції та Іспанії), і «Прогресивний альянс соціалістів і демократів» на чолі з Мартіном Шульцем, сформований з представників соціал-демократичних, соціалістичних і робітничих партій Європи.

Новизна полягає в тому, що до останнього часу євроскептики в Європарламенті сприймалися як меншість і в серйозний розрахунок при організації європарламентської діяльності не приймалися. Тепер же узагальнене число публічних євроскептиків і зарахованих до них депутатів вимірюється, за різними оцінками, приблизно на рівні 1/3 євродепутатів [7].

Голова політичної групи викладає загальну позицію групи на засіданнях розширеного Бюро, сесіях і в комісіях. За правилами процедури Європарламент повинен проводити одну пленарну сесію в рік, проте на практиці сесія ділиться на кілька тижневих сесій з місячним інтервалом.

Політичні групи відіграють вирішальну роль при виборі голови та заступників голови Європейського парламенту, призначення глав комітетів. Саме політичні групи вирішують питання призначення доповідачів з тих чи інших питань. Більшість членів Парламенту належать до вищевказаних груп. Однак можуть існувати парламентарії, які не належать ні до однієї з політичних груп. Вони можуть послати свого представника на Конференцію голів політичних груп, але без права голосу, що зводить їх вплив в Парламенті практично до нуля.

Голови політичних груп і голова ЄП утворюють Конференцію голів політичних груп. Конференція відповідає за вироблення основних напрямків роботи Європарламенту. У компетенцію Конференції голів входять розподіл місць і функцій парламентських комітетів і делегацій, вирішення питань, які зачіпають спірні моменти суміжних компетенцій між комітетами, вироблення порядку денного пленарних засідань і схвалення пропозицій, винесених на пленарні засідання. Цей орган відповідальний за межінституціональні зв'язку Європарламенту і відносини з державами-членами та національними парламентами. В області зовнішніх відносин у веденні Конференції голів знаходяться зв'язку з іншими державами і міжнародними інститутами та визначення складу парламентських делегацій, що направляються за межі ЄС. Конференція Голів політичних фракцій збирається зазвичай 3-4 рази на місяць.

Відзначимо, що останні вибори до Європейського парламенту відбулися в 2014 році. Вони сформували чинний нині склад, в якому країни ЄС мають таку кількість депутатських мандатів: Німеччина – 96; Франція – 74; Великобританія – 73; Італія – 72; Іспанія – 54; Польща – 51; Нідерланди – 26; Бельгія – 21; Греція – 20; Португалія – 21; Чехія – 21; Угорщина – 21; Швеція – 20; Австрія – 18; Данія, Фінляндія та Словаччина – по 13; Ірландія та Литва – по 11; Латвія та Словенія – по 8; Естонія, Кіпр, Люксембург, Мальта – по 6; Болгарія – 17; Румунія – 32; Хорватія – 11. В результаті на сьогоднішній день в Європарламенті 751 депутат з 28 країн Союзу [5, с. 170].

Європарламент вирішує три найважливіші завдання:

- законодавство (спільно з Радою міністрів ЄС);
- затвердження або відхилення бюджету в цілому, контроль витрат бюджету також спільно з Радою міністрів;
- контроль над демократичними інститутами, зокрема, над Європейською комісією [4, с. 90].

Для визначення дійсної ролі парламенту необхідно знати обсяг його повноважень. Лісабонський договір уточнює і розширює компетенцію Європарламенту. Відповідно до ч. 1 ст. 14 Договору 2007 року «Європейський парламент спільно з Радою здійснює законодавчу і бюджетну функції. Він здійснює функцію політичного контролю та консультативну функцію згідно з умовами, передбаченими Договорами. Він обирає Голову Комісії» [2]. Таким чином, Європейський парламент здійснює законодавчі, бюджетні, консультативні, контрольні, кадрові повноваження. Разом з тим слід зазначити, що ряд повноважень у значній мірі розширюються.

Європейський парламент є не єдиним законодавчим органом. Разом з тим Договір 2007 року прагне до певної формальної рівності «співзаконодавців» (Європарламенту та Ради) при застосуванні загальної законодавчої процедури, розширює сферу спільного прийняття рішення з 37 до 80 переданих до компетенції ЄС питань. Однак питання зовнішньої політики Європейського союзу залишаються за рамками його компетенції. Європарламент має право законодавчої ініціативи щодо перегляду установчого акту ЄС, що в цілому вписується в загальну концепцію розширення його законодавчих повноважень.

Лісабонський договір надав Європейському парламенту рівні з Радою права в бюджетному процесі. Однак слід погодитися з Л.М. Ентіним в тому, що запропонувати свій проект бюджету замість того, що відхиляється, Європарламент як і раніше не може [9, с. 157].

Лісабонський договір також вніс зміни в робочі взаємини між парламентом та іншими установами і посилив вплив Європарламенту у виборі лідерів ЄС. Відтепер ЄП обирає Голову Європейської комісії, однак не має можливості застосувати до нього певні дієві форми контролю, наприклад, конструктивний вотум недовіри. Вважаємо, що введення даної форми, з одного боку, підвищило б роль Європарламенту, з іншого – посилило б відповідальність керівника виконавчого органу ЄС за прийняті Європейською комісією рішення.

Таким чином, Європейський парламент має сьогодні унікальним набір функцій:

- обговорює і спільно з Радою ЄС приймає правові акти ЄС;
- володіє консультативними повноваженнями по окремим видам правових актів ЄС;

- володіє установчими функціями: обирає Голову та членів Комісії ЄС, затверджує голову Центрального Європейського банку і Європейського фінансового інституту, призначає членів палати аудиторів, омбудсмена (також має право його зміщення однією десятою від загального списку депутатів ЄП) [6, с. 27-31];

- є суб'єктом права політичної ініціативи, здійснює ратифікацію договорів ЄС;

- ініціює та підтримує міжпарламентські відносини з національними парламентами держав-членів і їх робочими органами з будь-яких питань, що становлять інтерес для ЄС;

- контролює демократичність процедури діяльності інститутів ЄС. Контрольні повноваження ЄП реалізуються шляхом використання наступних засобів контролю: усні і письмові запитання депутатів, заслуховування окремих комісарів і щорічного звіту Комісії в цілому; заслуховування звітів і повідомлень Європейської ради і Ради ЄС [5, с. 172]. Найбільш дієвим засобом парламентського контролю виступає вотум недовіри – резолюція осуду, яка може бути винесена Комісії більшістю 2/3 голосуючих депутатів Європарламенту за умови присутності на засіданні абсолютної більшості парламентаріїв. У разі висловлення вотуму недовіри вся Комісія в цілому зобов'язана піти в відставку;

- обговорює і спільно з Радою ЄС бере участь у затвердженні бюджету ЄС. Так, згідно з Лісабонським договором, в даний час у фінансовій області Європейський парламент має право: по консультативній процедурі брати участь спільно з Радою у визначенні власних фінансових ресурсів Союзу (ст. 311), встановлювати спільно з Радою гранично допустиму межу фінансових витрат Союзу на п'ятирічний термін (ст. 312), приймати спільно з Європейською радою щорічний бюджет співтовариства (ст. 314), приймати спільно з Радою правила необхідні для імплементації бюджету (ст. 322), приймати звіт і виносити рішення з питань витрачання Комісією бюджетних коштів (ст. 319) [2];

- є органом політичної кооперації [8, с. 198-199].

Прийняття рішень в Європейському парламенті може проходити в різних форматах – виділяються 4 процедури, об'єднані в два типи:

1. звичайна – спільне рішення (codecision). При цьому, «Рада і Європарламент зрівнюються в правах, а базові правові акти вважаються прийнятими обома органами» [3, с. 143]. Якщо після двох читань, проведених в кожному з інститутів, Рада і Парламент не при-

иняли єдиного тексту, проект рішення передається в погоджувальну комітет, який займається узгодженням компромісного тексту. Згодом він повинен бути спрямований для остаточного затвердження Парламенту та Ради;

2. спеціальні:

- консультація (consultation),
- співпраця (cooperation) – після отримання реакції Європарламенту на рішення Комісії Рада може доопрацювати текст, після чого Парламент може відхилити або прийняти «загальне» рішення у другому читанні. Але в разі негативного рішення Парламент за одностайної позиції всіх членів Ради всеж-таки може прийняти текст;
- затвердження (assent) – Рада приймає рішення після отримання згоди Європарламенту, який розглядає проект рішення в одному читанні.

Рівень організаційного розвитку парламентських партій та їхньої згуртованості під час голосування є наслідком впливу двох чинників: зовнішніх, що характеризуються відносинами між парламентом та виконавчою гілкою влади, та внутрішніх – наявності внутрішньопарламентських стимулів [1, с. 346].

До останніх слід віднести ступінь згуртованості за принципом входження до політичних груп та їх впливу на законотворчу діяльність ЄП, а також приналежність до делегатів окремих країн. Проте, варто зазначити, що перший чинник є значно вагомішим за другий.

Найбільш інформативним способом визначення рівня єдності партійних груп є обчислення частоти, з якою група голосує як одне ціле. Для цього використовується так званий «індекс згуртованості» (agreement index). Його обчислюють на основі поіменного голосування депутатів певної групи. Індекс 1 означає, що група повністю єдина під час голосування, якщо ж індекс дорівнює 0 – група демонструє повну відсутність єдності [12, р. 215].

Рівень єдності партійних груп ЄП є досить високим і має тенденцію до зростання. Середній показник згуртованості для шести основних груп сягнув 0,823 в ЄП першого скликання (1979) і 0,902 – на початку роботи ЄП сьомого скликання (2009) [1, с. 349].

Дослідження рівня узгодженості позицій політичних груп попарно, проведене Р.У. Камаловою, показало наявність наступних відносно стійких «коаліцій» між європейськими політичними групами:

- Християнські демократи, консерватори, націонал-консерватори, ліберали;

- Соціал-демократи, ліві, регіоналісти, зелені, ліберали;
- Євроскептики, технічна група (незалежні), націоналісти.

Головним чином, в їх основі лежить напрям економічної політики, ліво-правий поділ, однак є другий важливий критерій – позиція щодо європейської інтеграції. Наприклад, всі великі політичні групи є прихильниками загальноєвропейської інтеграції, а дрібні партії, як правило, виступають проти цього [13, р. 49].

Іншим критерієм, за яким в Європарламенті можуть групуватися депутати, є національна приналежність – країна-член ЄС, звідки обирався депутат. Варто відзначити, що значення індексу узгодженості по країнам-членам ЄС набагато нижче, ніж по політичним групам, сформованим за ідеологічним принципом. У середньому коефіцієнт згуртованості національних делегацій коливається між 0,6 і 0,8 і має тенденцію до зменшення [12, р. 219]

Однак, «коаліції» держав є досить стійкими. Так, для всіх пар країн індекс узгодженості рідко спускався нижче 0,6.

При цьому однозначно виділити чіткі кластери країн з узгодженими паттернами голосування складно, тому що основною лінією структурування в ЄП є ідеологічна, ліво-права, приналежність політичних груп і окремих депутатів.

Національна приналежність депутата відображає культурну різницю між Північчю і Півднем Європи, і частково – ступінь євроскептицизму. До найбільш стабільних груп можна віднести наступні:

- Німеччина, Бельгія, Нідерланди;
- Франція, Італія, Ірландія, Люксембург;
- Великобританія, Данія;
- Іспанія, Греція, Португалія;
- Австрія, Фінляндія, Швеція;
- Угорщина, Словенія, Естонія, Литва;
- Польща, Чехія, Латвія [4, с. 108-111].

Мабуть, подібне групування багато в чому є наслідком «хвиль» розширення ЄС та географічного і культурного сусідства.

Отже, як бачимо, в ЄП рівень згуртованості за приналежністю до політичних груп значно вищий за рівень згуртованості по національному чиннику. Проте рівень конкуренції європейських партій зростає, що є фактором ефективного функціонування демократії. Так, починаючи з середини 1990-х рр. показник згуртованості Європарламенту як єдиного цілого має тенденцію до зменшення [10, р. 137], внаслідок зменшення одностайного голосування та голосуван-

ня переважною більшістю. Це свідчення руху в напрямку до більш демократичного парламенту з мінімальною виграшною більшістю та мінімально програшною меншістю.

Варто також зазначити, що у ЄП політичний процес відбувається в рамках двовимірної шкали. Першим виміром є традиційна для європейських країн шкала ліво-правої орієнтації, де конкуренція відбувається навколо соціоекономічних питань. Другий вимір полягає в протистоянні прихильників та противників подальшої інтеграції [11, р. 495].

Також можна говорити про формування двох коаліцій: прибічників подальшої євроінтеграції та євроскептиків. Роль останніх значно зросла у ЄП восьмого скликання.

Таким чином, політична система ЄС відрізняється високим ступенем децентралізації. У ній відсутній загальний центр, який може змусити національні уряди до виконання неприйнятних для них рішень. Зі зростанням числа країн-членів і поширенням інтеграції на нові галузі збільшується потреба підвищення гнучкості інституціональної системи ЄС. У цих умовах посилюється роль Європарламенту.

Європейський парламент, володіючи багатьма рисами, власними національному парламенту (однопалатна структура, порядок формування – прямі вибори, термін повноважень – 5 років, внутрішня організація), має певні особливості. До їх числа, зокрема, відносяться його склад (представники народів країн-учасників ЄС), наднаціональний характер, специфіка реалізації ряду повноважень (законодавчих, контрольних та ін.). Проте саме цей орган, який обирається безпосередньо громадянами ЄС, розглядається на доктринальному рівні як верховний виразник їх волі і інтересів.

Європарламент, використовуючи тактику малих кроків, продовжує поступово нарощувати свою компетенцію. Це дає підставу розглядати його як нормотворчий орган з відносно визначеною компетенцією, чому в значній мірі сприяє Лісабонський договір 2007 року. Останній посилив роль Європарламенту в інституційній системі ЄС, що відбивається в розширенні області спільного прийняття рішення, рівноправності з Радою при затвердженні бюджету ЄС. Разом з тим вважаємо, що на наступному етапі еволюції даного органу було б доцільно посилити його контрольні повноваження, надавши йому можливість висловлення вогутуму недовіри Голові Європейської комісії.

Оцінка впливу політичних груп в парламенті може бути проведена за допомогою індексів впливу, що враховують переваги учасників.

Основним структуруючим критерієм в Європарламенті є ідеологічний, але для ряду країн характерно те, що депутати від них традиційно вступають в ті чи інші політичні групи. В цілому ж, зниження впливу за національною ознакою помітно по всім індексам, що є закономірним наслідком збільшення чисельності парламенту.

Готовність формувати коаліції дає учасниками можливість посилити свій вплив на прийняття політичних рішень, в той час як наявність обмежень на формування коаліцій або непопулярна політична програма, навпаки, не дають в повній мірі реалізувати цей вплив.

Моделювання переваг щодо формування коаліцій можливо за допомогою індексів попарної узгодженості учасників виборних органів. Використання такого підходу не вимагає розташування фракцій і депутатів в ідеологічному просторі.

Отже, організація політичних партій у ЄП є наслідком інституційної конфігурації ЄС та внутрішньо-парламентських імпульсів. Основні партійні групи показують доволі високий рівень єдності, яка має тенденцію до зростання. Водночас показник згуртованості Європарламенту як єдиного цілого має тенденцію до зменшення.

Для утворення коаліцій з політичних груп важливе значення для мають ідеологічні та програмні засади. Так, існує можливість утворення різноманітних коаліційних конфігурацій як правої так і лівої орієнтації, однак найефективнішою з точки зору стабільності ухвалення рішень залишається широка коаліція християнських демократів/консерваторів та соціалістів.

Бібліографічний список:

1. Байковський П. Партійна система Європейського Парламенту. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. К., 2010. Вип. 20. С. 344-356.
2. Договор о Европейском союзе (в реакции Лиссабонского договора). URL: <http://eulaw.ru/treaties/teu>
3. Европейская интеграция: учебник / под ред. О.В. Буториной. М.: Издательский Дом «Деловая литература», 2011. 720 с.
4. Камалова Р. У. Оценка распределения влияния с учетом предпочтений по созданию коалиций для выборных органов принятия коллективных решений: дис. ... канд. наук: 23.00.02 / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Москва, 2016. 243с.

5. Масловская Т. С. Место Европейского парламента в институциональной системе Европейского Союза после принятия Лиссабонского договора. *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки. Международное право и сравнительное правоведение*. 2015. № 5. С. 169-173.
6. Мирошников С. Н. Институты Европейского Союза: структура, функции, процесс принятия решений: учеб. пособие / под ред. В. П. Зиновьева, А. Г. Тимошенко. Томск: Издательский Дом ТГУ, 2015. – 142 с.
7. Оленченко В. Европарламент: усиление евроскептиков. *Международная жизнь*. 2014. № 9. С. 42-59.
8. Шаповалов Н. И. Европейский парламент, тенденции становления. *Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5, Юриспруд.* 2015. № 3 (28). С.198-204.
9. Энтин Л. М. Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009-2017 годы. М.: Изд-во «Аксиом», 2009. 304 с.
10. Hix S., Noury A., Roland G. *Democracy in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 314 p.
URL: https://www.researchgate.net/publication/265099430_Democracy_in_the_European_Parliament
11. Hix S., Noury A., Roland G. Dimensions of Politics in the European Parliament. *American Journal of Political Science*. 2006. № 50 (2). P. 494-511.
12. Hix S., Noury A., Roland G. Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001. *British Journal of Political Science*. 2005. № 35 (2). P. 209-234.
13. Noury A. Ideology, nationality and Euro-parliamentarians. *European Union Politics*. 2002. Vol. 3. No. 1. P. 33-58.

The article examines the role of the European Parliament at the present stage of the development of Eurointegration processes. The significance of the Treaty of Lisbon for the extension of the powers of the EP has been determined. The internal organizational structure of the EP is analyzed and the leading role of political groups in the decision-making of the European Parliament is determined. The three most important tasks of the European Parliament (legislation, approval or rejection of the budget, control over democratic institutions) are considered. The functions of the EP are analyzed. The main decision-making procedures at the European Parliament level are defined, namely: codecision, consultation, cooperation and assent. The level of cohesion of the EP according to the criterion of belonging to political groups and national delegations is determined. The predominant value of the first one is proved.

Keywords: European Parliament, party groups, eurointegration, coalition, cohesion level, decision-making procedures in the European Parliament.