

УДК 342.537.92

## **ПАРЛАМЕНТСЬКА КОАЛІЦІЯ В УКРАЇНІ: ФАКТОРИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ДІЯЛЬНІСТЬ, НОВІ РЕАЛІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

**О. Совгіря**

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка  
вул. Володимирська, 60, 01601 Київ, Україна  
e-mail: olga\_sovgiria@ukr.net*

У статті проаналізовано питання діяльності парламентської більшості (коаліції) в Україні з огляду на відновлення дії Конституції України 2004 р. Досліджено теоретичні аспекти статусу зазначеного суб'єкта, зокрема, розглянуто фактори, що впливають на діяльність парламентської більшості (коаліції).

*Ключові слова:* структура парламенту, парламентська більшість, парламентська коаліція.

Постановою Верховної Ради України від 22.02.2014 р. № 750-VII визнано такими, що є чинними на території України, положення Конституції України, прийнятої на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII.

З огляду на це знову актуальним стало питання щодо дослідження конституційно-правового статусу парламентської коаліції (більшості) в Україні.

Але перш ніж визначитися з сучасними проблемами конституційно-правового регулювання зазначеного питання, варто коротко охарактеризувати історію фактичного існування та правового регулювання статусу зазначеного суб'єкта в Україні.

Так, відповідно до ст. 83 Конституції України, зі змінами 2004 р., було визначено, що від дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 р., за результатами виборів і на підставі узгодження політичних позицій має бути сформована коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Поняття коаліції визначалося також у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р., відповідно до ст. 61 якого було визначено, що коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді – це сформоване за результатами виборів і на підставі узгоджених політичних позицій та на засадах, встановлених Конституцією України і Регламентом, об'єднання депутатських фракцій, народних депутатів, до якого входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Коаліція формується протягом одного місяця від дня відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради або протягом одного місяця від дня припинення діяльності попередньої коаліції.

За зазначеним Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» було визначено, що коаліція формується після проведення депутатськими фракціями консультацій. За результатами проведених консультацій за особистими підписами голів відповідних депутатських фракцій, або за рішенням депутатської фракції одним із заступників голови депутатської фракції, мала укладатися Угода про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді (далі – коаліційна угода).

Аналіз правової природи зазначеного документа дав змогу стверджувати, що коаліційна угода була документом, що мав включати дві групи положень –

«політичні», що мали бути основою для об'єднання депутатських фракцій у коаліцію, та «організаційні», що мали визначати порядок вирішення внутрішньоорганізаційних питань діяльності коаліції та порядок припинення її діяльності.

В ідеалі ж угода про створення правлячої коаліції має охоплювати:

- 1) чітке викладення основ політичного курсу нового уряду;
- 2) викладення процедури проведення консультацій між членами коаліції та механізму прийняття рішень;
- 3) повний список міністерських призначень;
- 4) список ключових призначень поза урядом;
- 5) рівень колективної відповідальності уряду [7].

На сьогодні особливої актуальності набуває питання взаємодії парламентської коаліції з вищими органами державної влади. Отже, зупинимося на характеристичні теоретичних та практичних аспектів зазначеного питання.

Зазначимо, що особливої актуальності це питання набуває у зв'язку із тим, що саме на парламентську більшість (коаліцію), у певному розумінні більшою мірою, ніж на опозицію, покладається реалізація представницької функції парламенту.

При цьому, якщо на початку XIX ст. під публічним представництвом розумілося представлення інтересів певного кола (групи) людей (від ідеологічної позиції залежало: локальних чи національних), то сьогодні цю теорію сприймають як повноваження, надане народом, на формування загальнодержавної політики, без жорсткого пов'язання і обмеження представницького мандата. Вимоги сьогодення потребують врахування питань «гендерного балансу, суспільної рівності і національного представництва, таким чином, парламент стає мікрокосмом суспільства, яке він представляє» [8, с. 77].

Визначимося із факторами, що чинять вплив на організацію та діяльність парламентської більшості, та охарактеризуємо особливості їх правового регулювання на сучасному етапі державотворення в Україні.

Зокрема, до факторів, що впливають на фракції, зачисляють форму державного правління та державного устрою, тип політичної системи, її структурованість та «зрілість», розмір території держави, вік політичних партій, рівень політичної культури, історію розвитку парламентаризму у відповідній країні тощо [1, с. 78–79]. На наш погляд, вплив зазначених факторів є очевидним і для організації та діяльності парламентської більшості (коаліції). Водночас, потрібно погодитися із В. М. Венгером у тому, що цей підхід є політологічним і передбачає виокремлення результатів дослідження стосовно еволюціонування та розвитку політичної системи, а не правових аспектів її регулювання. Тим не менше, аналіз окремих факторів є корисним і з правового погляду. Насамперед, у контексті виборчої системи, а також елементів форми держави [1, с. 79].

Політичність або партійність як основа утворення парламентських фракцій є однією з їх визначальних ознак. У більшості парламентів світу зв'язок між фракцією та результатами виборів виражається у нормативному закріпленні права (а в окремих країнах – Нідерландах, Данії, Ізраїлі, Македонії, Вірменії, Норвегії, Росії – обов'язку) депутатів об'єднуватися у фракції на основі виборчих списків. Так, спосіб формування виборчого списку впливає на подальшу однорідність позицій та об'єднаність дій його членів. Якщо необхідність утворювати фракцію на партійній основі в офіційних нормативно-правових актах не завжди відображається, то на практиці фракції майже завжди діють на основі й опираються на сили політичної партії, під проводом якої вони потрапили до парламенту. Саме тому досить важливу роль відіграє вид виборчої системи, яка застосовується [1, с. 80].

За умови багатопартійності в державі доцільно говорити про вплив на діяльність коаліції фактора політичної «ваги» партій у складі коаліції. Визначаючи сутність такої «ваги», політологи оперують трьома показниками: кількістю членів партії, кількістю її виборців та отриманих нею депутатських мандатів [6].

Відповідно до цієї типології виділяють партійні системи, засновані на партіях з мажоритарним покликанням; системи, що характеризуються присутністю домінуючої партії; системи, що спираються на коаліцію меншоритарних партій. У першому випадку передбачається змагання або двох партій з мажоритарним покликанням (це зазвичай біпатризм з чергуванням при владі), або багатопартійність з наявністю мажоритарної партії, що буває зрідка і зазвичай ускладнює діяльність парламенту. У другому випадку домінуюча партія не лише прагне ідентифікувати себе з політичним режимом, опорою якому вона слугує, а й прагне зібрати не менше 30% голосів, щоб отримати значний відрив від інших партій та визначати склад і орієнтацію урядової коаліції. Ще більшою мірою, ніж системи з домінуючою партією, потребують гнучкої та розумної коаліційної політики системи, що базуються на союзі меншоритарних партій [6].

Вплив фактора партійності є беззаперечним і при формуванні парламентської коаліції в Україні. Однак, такими, що дещо деформують вплив зазначеного фактора, можна назвати дві обставини.

Так, по-перше, обов'язковість формування парламентської коаліції. Конституція України (ч. 7 ст. 83 встановлює строки, протягом яких зазначена коаліція має бути утворена та містить санкцію на випадок неутворення коаліції: відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 90 Основного Закону України Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. 83 цієї Конституції). Так, під загрозою дострокового припинення повноважень парламенту можуть об'єднуватися фракції ідейно далекі та несумісні, що в кінцевому підсумку негативно позначатиметься на стабільності діяльності як самої коаліції, так і парламенту в цілому та утвореного нею Уряду. З іншого боку, за умов практичної відсутності в Україні політичної традиції формування парламентської більшості та політичної культури застосування вказаної традиції, правове регулювання процедури формування парламентської коаліції може вважатися виправданим.

По-друге, неоднозначною є позиція самого законодавця та Конституційного Суду України в частині визначення суб'єктів, уповноважених формувати коаліцію та входити до її складу. У 2008 та 2010 р. була висловлена суперечлива позиція Конституційного Суду України з приводу розуміння сутності поняття «парламентська коаліція».

Так, відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 17.09.2008 р. № 16-рп/2008, коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України – це сформоване на встановлених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України засадах об'єднання за результатами виборів кількох депутатських фракцій, кількість народних депутатів України в яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України, які (депутатські фракції) на підставі узгодження політичних позицій погодилися на спільну парламентську діяльність. Вимога щодо сукупної кількості народних депутатів України, які у складі депутатських фракцій формують коаліцію депутатських фракцій, стосується як моменту формування коаліції, так і всього періоду її діяльності. Так, до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати України,

які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію. Саме належність народних депутатів України до цих фракцій відіграє визначальну роль депутатських фракцій в утворенні коаліції депутатських фракцій. Однак відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 06.04.2010 р. № 11-рп/2010 окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

У теорії конституційного права коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України пропонується визначати як добровільне, відносно стале об'єднання депутатських фракцій, яке формується у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій з метою легітимізації передвиборних програм шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів. Фахівці наголошують також на тому, що суб'єктами формування коаліції депутатських фракцій є саме депутатські фракції, а не окремі народні депутати України (ч. 6 ст. 83 Конституції України). А тому підписи народних депутатів від тих депутатських фракцій, які не ухвалили рішення про входження до коаліції депутатських фракцій, мають визнаватися недійсними, а процедуру створення цієї коаліції варто визнати такою, що суперечить нормативно встановленому порядку [4, с. 17–18].

Дослідниця О. В. Кульчицька також висловлює думку про те, що невходження хоча б одного народного депутата України – члена фракції, що увійшла до коаліції – означає неправомірність входження до коаліції і всієї цієї фракції [4, с. 18].

Оцінюючи вплив фактора виборчої системи на діяльність парламентської коаліції, можна стверджувати, що, безперечно, пропорційна або змішана виборча системи більшою мірою сприяють партійному структуруванню парламенту, а отже, утворенню стабільної парламентської коаліції. Про це свідчить історія формування парламентської більшості у вітчизняному парламенті за умов застосування різних виборчих систем.

Так, народними депутатами Верховної Ради України третього скликання, що входили до складу 11 фракцій, у січні 2000 р. було сформовано парламентську більшість із підписанням Угоди про створення, засади та основні напрями діяльності Парламентської більшості у Верховній Раді України.

Важливим етапом структурування Верховної Ради IV скликання було підписання керівниками п'ятох фракцій та чотирьох депутатських груп Угоди про утворення та основні засади діяльності постійно діючої парламентської більшості у Верховній Раді України четвертого скликання та Положення про постійно діючу парламентську більшість у Верховній Раді України четвертого скликання. Однак діяльність цієї більшості, як і більшості Верховної Ради України третього скликання, не відзначилася стабільністю та послідовністю у прийнятті рішень.

Діяльність Верховної Ради України п'ятого скликання також характеризувалася нестабільністю у формуванні коаліції. Так, 22.06.2006 р. було підписано Угоду про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України п'ятого скликання. Однак 07.07.2006 р. у зв'язку зі змінами у розстановці політичних сил було підписано нову Угоду про створення антикризової коаліції у Верховній Раді України V скликання між фракцією Партії регіонів, фракцією Соціалістичної партії України та фракцією Комуністичної партії України.

У Верховній Раді України шостого скликання представники політичних сил – Блоку Юлії Тимошенко та Блоку «Наша Україна – Народна Самооборона» уклали Угоду про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України шостого скликання, а згодом представники фракцій «Блоку Юлії Тимошенко»,

Блоку «Наша Україна – Народна Самооборона» та «Блоку Литвина» – Угоду про створення Коаліції «Національного розвитку, стабільності та порядку». Однак після виборів Президента України 2010 р., 11.03.2010 р. у Верховній Раді України шостого скликання було сформовано Коаліцію депутатських фракцій «Стабільність і реформи», до якої увійшли фракція Партії регіонів у Верховній Раді України; фракція Комуністичної партії України у Верховній Раді України; фракція «Блок Литвина» (Народна Партія, Трудова партія України) у Верховній Раді України; народні депутати України.

Після відновлення дії Конституції України 27.02.2014 р., зі змінами 2004 р., у парламенті сьомого скликання було створено коаліцію депутатських фракцій «Європейський вибір», до складу якої увійшли депутатські фракції: «Батьківщина», «Удар Віталія Кличка», «Свобода», групи «Економічний розвиток» та «Суверенна європейська Україна», окремі народні депутати України. Усього до складу зазначеної коаліції на момент її створення увійшли 250 парламентаріїв.

Отже, очевидно, що в умовах багатопартійності та незрілої політичної системи в Україні пропорційна виборча система або хоча б існування у виборчій системі пропорційної складової (через застосування змішаної виборчої системи) значно більшою мірою сприяє стабільному політичному структуруванню парламенту, ніж мажоритарна виборча система.

Серед факторів, що впливають як на діяльність парламентських фракцій, так і на діяльність сформованої ними коаліції, доцільно назвати і форму правління, що є в конкретній державі.

Зокрема, діяльність проурядових фракцій у парламентській республіці значною мірою зумовлюється ефективністю уряду. «Модель партійно-відповідального уряду стала домінуючою... політичні партії за таких умов практично монополізують процес політичного представництва» [9, с. 90]. Це є проявом теорії «раціоналізованого парламентаризму», однією зі складових якої є підвищення ролі урядів у законодавчому процесі та зменшення самостійності парламентів.

Тоді як у президентських республіках система поділу влади дає змогу депутатам зосередитися переважно на законодавчому процесі та має місце тенденція наявності відносно слабких парламентських фракцій [2, с. 91].

За президентської форми правління найбажанішою є двопартійність за відсутності жорсткої дисципліни політичних партій (за американською моделлю). У цьому випадку немає небезпеки того, що буде сформована об'єднана парламентська опозиція, а президент отримує можливість ефективно працювати з легіслатурою, навіть якщо більшість у ній не належить до його партії. Варіант, коли фрагментація у парламенті висока, а дисципліна низька, також доцільний, хоча є небезпека нестабільності партійних коаліцій та втрати керованості законодавчого органу. Припустимий і варіант, за якого низька фрагментація поєднується з високою дисципліною, хоча в цьому випадку можливий розвиток авторитарних тенденцій в разі недотримання принципу розподілу влади або формування міцної опозиції, що може призвести до кризи прийняття рішень. Нарешті, найменш доцільним видається поєднання багаточисельних, але згуртованих партій [5].

За змішаної форми правління її особливістю як фактора є співвідношення політичної належності парламентської коаліції та глави держави. У випадку, коли така належність є різною, виникає період співіснування, а за неналежного правового регулювання та політичної культури – конфлікт у відносинах між парламентською більшістю та главою держави. У кінцевому підсумку це негативно відображається на діяльності виконавчої гілки влади, яка, залежно від конкретних

особливостей форми правління, може бути більше залежною від президента держави або від парламенту.

На думку М. Дюверже, головна особливість напівпрезидентської форми правління полягає у чергуванні «президентської» та «парламентської» фаз правління залежно від того, кого підтримує більшість у легіслатурі – президента або прем'єр-міністра. Він зазначає, що сила глави держави в такій системі залежить від комбінації кількох факторів. По-перше, принциповою є підтримка абсолютної парламентської більшості, відносної більшості або відсутність підтримки. По-друге, якщо пропрезидентська більшість у парламенті сформована, важливо, хто до неї входить – одна партія, коаліція з домінуючою партією або кілька відносно рівних за силою партій. Врешті, на владу президента впливає те, очолює він цю більшість, є рядовим членом, нейтральною фігурою або ж знаходиться в опозиції до цієї більшості. За інших рівних умов, якщо президент є лідером партії, що становить більшість у парламенті, його позиції найсильніші. Навпаки, якщо однопартійна парламентська більшість опозиційна по відношенню до президента, його влада послаблена [3].

Серед факторів, що впливають на діяльність парламентської більшості варто виділити і фактор політичного режиму.

Так, за демократичного режиму головний та природний обов'язок більшості – повага до опозиції, її права на вільну критику та праву змінити, за підсумками нових виборів, колишню більшість при владі (чергування). Водночас, коли мажоритарна (або домінуюча) партія водночас контролює парламентську більшість та уряд, принцип розподілу влади, що є однією з базових засад демократії, перетворюється на символ [6].

На сьогодні правовий статус коаліції Україні визначається Конституцією України та зазначеними раніше Рішеннями Конституційного Суду України (Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» після викладення його в редакції від 08.10.2010 р. вже не регулює статус зазначеного суб'єкта безпосередньо, хоча на нього можуть поширюватися його норми, що регулюють статус ситуативної більшості у парламенті).

Отже, в Україні розпочато новий етап становлення правового регулювання політичного структурування парламенту. Під час здійснення такого врегулювання варто врахувати відповідні переваги та недоліки, що мали місце у період дії Основного Закону України, зі змінами 2004 р., а також систему факторів, що впливають на організацію та діяльність парламентської більшості (коаліції). Саме такий комплексний підхід буде запорукою ефективного унормування статусу парламентської коаліції та її діяльності відповідно до стандартів та принципів, що є в демократичних державах.

#### Список використаної літератури

1. Венгер В. М. Конституційно-правові засади впливу парламентських фракцій на здійснення представницького мандата : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Венгер Володимир Миколайович. – К., 2012. – 227 с.
2. Голосов Г., Шевченко Ю. Цит. за Венгер В. М. Конституційно-правові засади впливу парламентських фракцій на здійснення представницького мандата : дис. канд. ... юрид. наук : 12.00.02 / Венгер Володимир Миколайович. – К., 2012. – С. 91.
3. Дюверже М. Цит. за Лихтенштейн А. В. Политические партии и российский президентализм: границы применения теорий [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://91.190.232.206:8080/predmet/polit/Partia/Lixtenchtein.pdf>

4. *Кульчицька О. В.* Конституційно-правовий статус депутатських фракцій Верховної Ради України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. В. Кульчицька. – К., 2010. – 23 с.
5. *Лихтенштейн А. В.* Политические партии и российский президентализм: границы применения теорий [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://91.190.232.206:8080/predmet/polit/Partia/Lixtenchtein.pdf>
6. *Шмачкова Т. В.* Из основ политологии Запада (характер режимов, гражданское общество и партийные системы при демократии) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie\\_publicacii\\_Polisa/Sh/1991-2-15-Shmachkova\\_Iz\\_osnov\\_politologii\\_Zapada.pdf](http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie_publicacii_Polisa/Sh/1991-2-15-Shmachkova_Iz_osnov_politologii_Zapada.pdf)
7. *Эллис Э.* Новые коалиции, новые парламенты [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie\\_publicacii\\_Polisa/E/1993-6-7Ellis\\_Novie\\_koalicii\\_novie\\_parlamenti.pdf](http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie_publicacii_Polisa/E/1993-6-7Ellis_Novie_koalicii_novie_parlamenti.pdf)
8. *Leone R.* Цит. за Венгер В. М. Конституційно-правові засади впливу парламентських фракцій на здійснення представницького мандата : дис. кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Венгер Володимир Миколайович. – К., 2012. – 227 с. – С. 77.
9. *Múndez-Lago M.* Цит. за Венгер В. М. Конституційно-правові засади впливу парламентських фракцій на здійснення представницького мандата : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Венгер Володимир Миколайович. – К., 2012. – С. 90.

**ПАРЛАМЕНТСКАЯ КОАЛИЦИЯ В УКРАИНЕ:  
ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ,  
НОВЫЕ РЕАЛИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

*О. Совгіря*

*Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко  
ул. Владимирская, 60, 01601 Киев, Украина*

В статье анализируются вопросы деятельности парламентского большинства (коалиции) в Украине в связи с возобновлением действия Конституции Украины 2004 г. Исследуются теоретические аспекты статуса указанного субъекта, в частности, рассматриваются факторы, влияющие на деятельность парламентского большинства (коалиции).

*Ключевые слова:* структура парламента, парламентское большинство, парламентская коалиция.

**PARLIAMENTARY COALITION IN UKRAINE:  
FACTORS AFFECTING THE ACTIVITY,  
NEW REALITIES OF LEGAL REGULATION**

*O. Sovgiria*

*Kyiv National Taras Shevchenko University  
Volodymyrska Str., 60, UA – 01601 Kyiv, Ukraine*

This article analyzes the question of the parliamentary majority (coalition) in Ukraine in connection with the restoration of the Constitution of Ukraine in 2004. The status of the theoretical aspects of this subject, in particular, the factors that influence the activity of the parliamentary majority (coalition) are investigated.

*Key words:* Structure of parliament, parliamentary majority, parliamentary coalition.

*Стаття: надійшла до редакції 12.03.2014  
прийнята до друку 19.06.2014*