

систему стандартів (на базі міжнародних) у сфері організації виборчого процесу, що дасть змогу виключити «подвійні» стандарти в оцінці виборів і їх результатів; 3) удосконалювати виборче законодавство випереджальними темпами стосовно строків виборів, аби суб'єкти виборчого процесу мали час для звернення до Конституційного Суду України із запитом щодо конституційності закону про вибори або окремих його положень. Це дозволить зняти недовіру до правової основи і легітимності результатів виборів.

У цьому відношенні в Україні наприкінці 2004 р. на президентських виборах склалася непроста ситуація, коли вже в процесі виборчої кампанії були внесені зміни до Закону «Про вибори Президента України». Хоча Конституційний Суд і визнав конституційність цих змін, але часу для реалізації положень Закону стосовно цих нових змін було дуже мало, і багато громадян не реалізували своє активне виборче право, що суперечить основам демократії і народовладдя. Зміни до Закону «Про вибори народних депутатів України» вносилися і в березні 2006 р., тобто в процесі проведення виборчої кампанії, що неприпустимо.

Конституція України, основні закони інших пострадянських держав створюють правову базу для ефективного функціонування форм безпосередньої демократії, державного механізму. Важливо, аби конституційні норми знаходили розвиток у поточному законодавстві, що забезпечує гласність проведення виборів, референдумів, діяльність органів державної влади. Це необхідно для становлення як відкритої держави, так і «відкритого суспільства» з метою утвердження народовладдя, прав і свобод людини, формування дієздатного громадянського суспільства.

Надійшла до редколегії 27. 02. 06.

Ю. Барабаш, доцент НЮА України

Правові засади функціонування парламентської коаліції: проблеми теорії та практики

Практично через рік після ухвалення Конституції України 1996 р., як в науковому середовищі, так і серед політичних кіл почались точитися активні дискусії щодо внесення змін до Основного Закону. Переважна більшість пропозицій стосувалась реформування державного механізму. Річ у тім, що запровадження змішаної форми правління викликало

до життя багато питань, насамперед щодо відповідальності вищих органів державної влади за стан справ у державі та суспільстві. За таких умов поділу владних повноважень (відповідно до Конституції 1996 р.) практично формувалися дві владні інституції, що претендували на домінування у процесі формування та припинення діяльності Кабінету Міністрів України, а саме: парламент і Президент України. Натомість у ситуації, коли доводилось відповідати за діяльність того ж самого Уряду кожен із названих суб'єктів зважував на відсутність у нього необхідних важелів впливу на Уряд, у такий спосіб натякаючи на відповідальність свого «візаві». Логічним кроком за таких умов стала пропозиція щодо зміни форми правління. Ключовий момент цього реформування — створення нормативної бази для формування в парламенті дієвої більшості (коаліції), якій би надавалося право визначати склад Уряду і на яку б покладалася відповідальність за діяльність Кабінету Міністрів. Унаслідок цього такі ідеї було втілено в життя при прийнятті 8 грудня 2004 р. Закону України «Про внесення змін до Конституції України».

Метою цієї статті є аналіз правових засад, на яких функціонує парламентська коаліція (коаліція депутатських фракцій); чинників, що впливають на процес формування коаліції; проблем реалізації чинного конституційного законодавства у сфері діяльності суб'єктів парламентського процесу.

Слід відмітити, що проблемам формування та функціонування парламентської більшості (коаліції) приділяли увагу такі відомі дослідники, як Ю. Тодика, А. Георгіца, В. Журавський, Б. Шльоер, К. Грин та ін.

Тривалий час український парламент працював за Регламентом, прийнятим ще 27 липня 1994 р., а відтак, багато з його норм не відповідали Конституції 1996 р., особливо в частині правового статусу суб'єктів парламентського процесу. Нарешті 16 березня 2006 р., в останні дні функціонування Верховної Ради України V скликання, було прийнято новий Регламент, який врахував положення як Конституції, так і змін, що були внесені до неї. Зокрема, докладно регламентовано положення Конституції, що стосуються функціонування коаліції депутатських фракцій. У Главі 12 Регламенту передбачено умови створення парламентської коаліції, її подальшого функціонування та припинення діяльності.

Так, коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді визнається добровільне об'єднання депутатських фракцій, яке формується у Верховній Раді за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій (ч. 1 ст. 61 Регламенту). В даному випадку піддамо сумніву стовідсоткову «добровільність» такого об'єднання. Ми виходимо з тих

правових позицій, що формування будь-якого депутатського об'єднання слід вважати виключно добровільним лише в тій ситуації, коли його створення не пов'язане із подальшим функціонуванням самого парламенту. Що стосується парламентської коаліції, то відсутність протягом певного часу цього суб'єкта є підставою для дострокового припинення повноважень Верховної Ради. Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 90 Конституції України Президент України може достроково припинити повноваження парламенту, якщо протягом місяця не сформовано коаліцію депутатських фракцій. Отже, незважаючи на те, що ч. 6 ст. 83 Конституції передбачається формування коаліції на основі узгодження політичних позицій, на вольове рішення депутатських фракцій та їх членів щодо формування коаліції, безперечно, впливає загроза позбутись депутатських мандатів.

У цьому зв'язку слід відмітити, що після набуття чинності змін до Основного Закону депутатські фракції вже не можна вважати добровільним об'єднанням депутатів. Це пов'язано із необхідністю депутата, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), ввійти до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій). В протилежному разі він може втратити свій мандат, аналогічно, як і у разі виходу такого депутата із фракції (п. 6 ч. 2 ст. 81 Конституції). Теза щодо обов'язковості створення депутатських фракцій після чергових парламентських виборів підтверджується і новим Регламентом Верховної Ради України. Так, відповідно до ч. 2 ст. 59 Регламенту народний депутат може входити до складу лише депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком якої його обрано. Більш того, передбачається, що розгляд основних питань, які постають перед обраним парламентом, зокрема обрання Голови Верховної Ради України, не може розпочатися до моменту формування фракцій: «Депутатські фракції формуються на першій сесії Верховної Ради нового скликання до розгляду питань про обрання Голови Верховної Ради України, створення органів Верховної Ради. Якщо цього не відбулося, головуючий на пленарному засіданні оголошує перерву для їх формування» (ч. 1 ст. 57 Регламенту).

Не повертаючись до аргументів з наукових диспутів, що точаться з приводу необхідності запровадження такої жорсткої фракційної дисципліни, вважаємо за необхідне зупинитися лише на одному моменті. Конституцією України передбачається, що у згаданому випадку повноваження народного депутата припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення (ч. 6 ст. 81).

По-перше, із такого формулювання залишається невідомим — чи зобов'язаний вищий керівний орган політичної партії ухвалювати рішення про дострокове припинення повноважень такого депутата. Річ у тім, що в парламентській практиці досить частими є випадки, коли фракції, які є близькими за ідеологічним спрямуванням, допомагають одна одній шляхом делегування депутатів до складу тієї фракції, яка за своєю чисельністю перебуває на межі розформування. Більш того, Закон України «Про статус народного депутата України» взагалі не передбачає таких процедур припинення повноважень парламентарія. В умовах, коли Верховна Рада IV скликання вже припинила свою діяльність без внесення відповідних змін до цього Закону, є велика загроза того, що обрані парламентарії скористаються такою прогалиною в чинному законодавстві і не виконають вимоги Конституції.

По-друге, багато питань виникає з приводу ухвалення подібних рішень про припинення повноважень депутата виборчим блоком політичних партій. Цей суб'єкт конституційно-правових відносин має лише тимчасовий характер і функціонує в межах виборчого процесу. Так, відповідно до ст. 12 Закону України «Про вибори народних депутатів України» виборчий блок належить до суб'єктів виборчого процесу. Його створення та подальше функціонування регулюються цим спеціальним законом (ст. ст. 56, 63 цього Закону). Встановлено також і часові рамки виборчого процесу. Так, передбачається, що виборчий процес завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів депутатів (ч. 5 ст. 11 Закону «Про вибори народних депутатів України»). Що стосується регулювання діяльності виборчих блоків поза виборчим процесом, то чинне законодавство не містить у собі жодних правових норм.

Аналогічне питання виникає і у ситуації із припиненням діяльності політичної партії, яка має власну фракцію у парламенті. Така ситуація хоча і більш гіпотетична, ніж реальна, попри те такий крок з припинення діяльності політичної партії дозволить депутатам обраної за її виборчим списком діяти більш вільно, особливо напередодні чергової виборчої кампанії.

Таким чином, запровадження так званого «партійно-імперативного» мандата може не дати очікуваного ефекту через недосконалість конституційної норми, яка передбачає процедуру припинення депутатських повноважень, та через відсутність будь-якої докладної регламентації цієї процедури на рівні спеціального закону.

Повертаючись до основного питання дослідження, слід зупинитися на такому моменті, як проблема інституціоналізації парламентської

коаліції. Дослідники зарубіжного парламентаризму відмічають, що в переважній більшості країн офіційного визнання більшості на основі коаліції фракцій не існує¹. Виняток може становити Основний Закон Албанії: відповідно до ч. 1 ст. 96 Конституції Албанії Президент Республіки на початку законодавчої діяльності, а також коли місце Прем'єр-міністра вакантне, призначає Прем'єр-міністра за пропозицією партій або партійної коаліції, що має більшість місць в Кувенді (парламенті). — Ю. Б.)

Як правило, переважна більшість конституційних норм і норм парламентських регламентів стосується фракцій(партій, які представляють ці фракції), що нараховують більшість мандатів. При цьому, зазвичай, парламентська більшість згадується при процесі формування уряду. Так, відповідно до ч. 2 ст. 37 Конституції Греції Прем'єр-міністром призначається лідер партії, яка має абсолютну більшість місць у парламенті. Подібна норма міститься і в македонській конституції (ст. 90): «Президент Республіки Македонія повинен протягом 10 днів після конституювання Зборів вручити мандат на формування Уряду Республіки Македонія кандидату партії або партій, які мають більшість у Зборах».

Попри те наведений приклад є скоріш винятком, ніж правилом у практиці зарубіжного конституціоналізму. Причиною цього можна вважати розгляд парламентської коаліції насамперед як активного суб'єкта політичних процесів, а тому врегулювання діяльності коаліції лежить переважно в політичній площині, тобто врегульовується політичними нормами. Разом з тим право не залишається осторонь зазначених процесів. Однак основними джерелами виступають не нормативно-правові акти, а правові звичаї та традиції². Головна з них полягає в пропонуванні главою держави парламенту як кандидата на посаду прем'єр-міністра лідера партії, що здобула перемогу на чергових парламентських виборах.

При цьому в таких випадках на рівні конституції можуть закріплюватися норми, що побічно свідчать про ключову роль парламентських фракцій у процесі формування уряду. Як правило, йдеться про консультації глави держави з представниками депутатських об'єднань при затвердженні кандидатури прем'єра. Так, відповідно до ч. 1 ст. 99 Конституції Іспанії після кожного оновлення складу Конгресу депутатів і в інших передбачених Конституцією випадках Король після консультацій

¹ Див: *Грин К.* Наслідки запровадження принципу більшості на основі коаліції фракцій в Україні // Матеріали ПСП 1994 – 1999: Англ. та укр. версії / Програма Сприяння Парламентові України. – [К.]: Neon Limited, 2000. – К – 2 [CD-ROM/ X].

² Див.: *Рахманін С.* Опыт борьбы с «итальянской забастовкой» // Зеркало недели. – 2006. – 29 апр.

з представниками політичних партій, представлених в парламенті, пропонує через голову Конгресу кандидата на пост голови Уряду. «Президент Республіки після консультацій з керівниками парламентських фракцій пропонує Державним зборам кандидатуру Голови Уряду» (ст. 111 Конституції Іспанії). Зміни в державотворенні Фінляндії, що концентровано втілено в Конституції 1999 р., торкнулись також процедури формування Уряду. Відповідно до ст. 61 Конституції перш ніж буде обрано прем'єр-міністра представники від партійних груп Едускунти знайомляться з програмою Уряду і з його складом. Про результати цього ознайомлення повідомляється Президенту, щоб він представив Едускунті ту особу, яка пропонується кандидатом у Прем'єр-міністри.

До причин практичної відсутності інституціоналізації парламентської коаліції на рівні конституцій чи регламентів можна також віднести багатогранність політичних процесів під час створення уряду після чергових парламентських виборів та, що теж не менш важливо, їх практично непередбачуваність. Йдеться насамперед про те, що в результаті переговорних процесів право формувати уряд може одержати фракція чи коаліція фракцій, що не мають більшості в парламенті. Такі уряди одержали назву «уряди меншості». Практика зарубіжного парламентаризму свідчить про те, що такі ситуації виникали періодично практично в усіх країнах «розвинутої демократії», передусім у скандинавських країнах. Наприклад, у 1981 р. партія Хайре в Норвегії сформувала уряд, маючи в парламенті лише 1/3 мандатів¹. Своєрідний рекорд було зафіксовано в 1978 р. у Швеції: голова Народної партії У. Ульстен був обраний прем'єр-міністром, маючи підтримку лише 1/10 частини парламенту². Безперечно, що першопричиною цього є своєрідність конституційної процедури формування уряду. Так, відповідно до §2 Глави 6 Форми правління Швеції особа вважається обраною на посаду Прем'єр-міністра, якщо проти неї не проголосує більшість членів парламенту³.

Разом з тим, як уже зазначалось, ситуація із формуванням уряду меншості характерна не тільки для скандинавських країн. Іноді така можливість закладена безпосередньо в нормах конституції. Йдеться насамперед про процедуру «пробних мандатів», коли глава держави

¹ Див.: *Могунова М. А.* Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. – М., 2001. – С. 257.

² Див.: *Черкасов А. И.* Глава государства и правительство в странах современного мира (Конституционно-правовое регулирование и практика). – М., 2006. – С. 149.

³ У згаданому випадку із обранням У. Ульстена проти його кандидатури проголосувало 72 із 349 депутатів Риксдагу.

почергово надає можливість сформувати уряд кожному із лідерів партій, що здобули перемогу на чергових виборах. Так, згідно з ч. 2 ст. 37 Конституції Греції, якщо жодна із партій не має абсолютну більшість місць у Парламенті, Президент Республіки доручає лідеру партії, який має відносну більшість місць, вивчити можливість формування Уряду, котрий користуватиметься довірою Парламенту.

Тенденцією функціонування урядів меншості є їх менш тривалий період існування. Наприклад, за підрахунками західних дослідників середній показник тривалості однопартійних урядів більшості в країнах Західної Європи становить 45 місяців, тоді як тривалість коаліційних урядів меншості — у середньому лише 19 місяців¹. Виняток становлять лише деякі скандинавські країни. В них спостерігається протилежне явище. Наприклад, у Швеції середня тривалість коаліційного уряду меншості більше на півроку, ніж строк функціонування уряду більшості (30 проти 24 місяців)². Причинами цього визнають не тільки спеціально розроблені регламентарні процедури, а й стабільність економічної ситуації та налагоджену співпрацю й вміння досягати компромісів між домінуючими партіями, що представляють різні політичні течії³.

Що стосується нашої країни, то аналіз змін, внесених до Конституції України, дає змогу зробити висновок про те, що формування в Україні подібних урядів меншості є неможливим. До такого ми доходимо, з огляду на те, що відповідно до ч. 8 ст. 83 Конституції правом вносити пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України наділяється виключно коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту, або ж депутатська фракція, яка нараховує таку кількість мандатів.

З одного боку, запровадження таких правил формування Уряду дозволяє убезпечитись від ситуації, коли він не матиме належної підтримки в парламенті при прийнятті запропонованих ним рішень через відсутність у складі «урядової» фракції (коаліції фракцій) достатньої кількості депутатів, що, в свою чергу, може зробити діяльність Уряду надзвичайно нестабільною. З другого боку, як показали чергові вибори до Верховної Ради, жодна з наявних на політичному спектрі українського суспіль-

¹ Див.: Романюк А. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір. – Львів, 2004. – С. 206.

² Див.: Там само.

³ Див.: Могунова М. А. Вказ. праця. – С. 257.

ства політичних партій не має абсолютної підтримки серед виборців. Переговори щодо створення коаліції засвідчили той факт, що досить часто переговорні сторони не мають великого бажання утворювати спільне парламентське об'єднання. Та ще більш негативною ситуацією є відсутність спільності поглядів щодо подальшого політичного курсу країни. Таким чином постає питання: наскільки ефективним і доцільним стало запровадження процедури створення виключно коаліційного уряду більшості в аспекті особливого характеру внутрішньопарламентських політичних процесів?

Насамперед як чинна Конституція, так і новий Регламент Верховної Ради передбачають лише один чинник утворення парламентської коаліції — спільність (узгодженість) політичних позицій. Однак досвід функціонування парламентів «західних демократій» надає змогу дослідникам процесу створення коаліцій виділяти відразу низку чинників, що впливають на формування таких депутатських об'єднань¹. Спробуємо встановити, наскільки та яким чином ці чинники проявляються у вітчизняних парламентських процесах.

Одне з провідних місць у системі чинників посідають історичні, які стосуються нагромадженого досвіду міжпартійних взаємовідносин. Важко сказати, наскільки 15-річний досвід функціонування багатопартійної системи може свідчити про вироблення більш-менш ефективних і конструктивних форм співпраці між політичними партіями нашої держави. Однак аргументом на користь протилежного може слугувати постійна зміна як переліку учасників чергових парламентських перегонів, так і їх переможців.

Не менше значення мають нормативні чинники. Про них також доводиться говорити в «негативній формі»: доки ще домінує їх негативний вплив на конструктивне існування стійкої парламентської більшості. Насамперед, чи можна стверджувати про ефективне функціонування коаліційного уряду, коли до цього часу відсутній Закон «Про Кабінет Міністрів України». До того ж, новий Регламент Верховної Ради, особливо в частині статусу суб'єктів парламентського процесу, ще не пройшов апробації, а тому в багатьох випадках його положення мають більш теоретичний, ніж практичний характер, тобто побудовані скоріш на теоретичних припущеннях, ніж на практично вироблених рекомендаціях. Про таку неврівноваженість чинного законодавства може свідчити положення ч. 5 ст. 65 Регламенту Верховної Ради, відповідно до якої, після виходу чи виключення депутатської фракції з коаліції Верховна Рада в

¹ Див.: Романюк А. Вказ. праця. – С. 198–200.

установленому законом порядку може прийняти рішення про звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України, кандидатури яких були запропоновані депутатською фракцією, що вийшла чи була виключена з коаліції. Навряд чи доцільно було включати таке правило до парламентського Регламенту, особливо в умовах відсутності Закону «Про Кабінет Міністрів України» (в якому, до речі, і слід передбачити такі моменти) та неузгодженості самого Регламенту. Взагалі виникає враження, що парламентарії намагались підмінити правову природу Регламенту як сучасно процесуально-процедурного акта, включивши до його змісту чимало не властивих йому положень, які містять матеріальні норми права, як-от в цьому випадку, коли в ст. 202 Регламенту передбачені підстави дострокового припинення повноважень Прем'єр-міністра та членів Уряду, де також зазначається, що подання відносно звільнення члена Уряду вносить Прем'єр-міністр. Тобто навіть у згаданому випадку виходу фракції із коаліції парламент не може самостійно ініціювати та ухвалити рішення про звільнення урядовця. Більш того, залишається незрозумілим чим в даній ситуації слід керуватись — неіснуючим законом про Уряд, який згадується в ч. 5 ст. 65 Регламенту, чи процедурою, передбаченою ст. 202 Регламенту Верховної Ради, що, звісно, не є законом.

Особливе значення має соціально-політична ситуація усередині країни як чинник, що впливає на «коаліційні» процеси. В цій сфері також є чимало складних і невіршених питань, насамперед існування понад 100 політичних партій, які мало чим відрізняються за своїми програмними положеннями та ідеологічною спрямованістю; нестабільність економічної системи; значна кількість державно-правових конфліктів, що час від часу виникають між вищими владними інституціями, — все це не сприяє стабільності політико-правових процесів у країні. Безперечно, найбільш значний вплив серед подібного роду чинників, мала зміна системи виборів до парламенту. Запровадження виключно пропорційної системи мало як своїх прихильників, так і противників. Перш за все викликало занепокоєння існування достатньо великої кількості політичних партій, багато з яких не мають своєї розвинутої внутрішньої структури та практики співпраці із своїми фракціями у представницьких органах влади¹. До того ж все це відбувалося на тлі зміни системи виборів до органів місцевого самоврядування. В такій ситуації неефективні партійні структури не зможуть забезпечити конструктивну взаємодію між політичними силами — суб'єктами виборчого процесу та їх представниками у радах усіх рівнів.

¹ Специфічні особливості внутрішньопартійного життя іноді виділяють як окремих чинник, що впливає на формування парламентської коаліції.

Натомість показовим у даному випадку є досвід деяких західних країн, в яких також нараховується значна чисельність політичних партій. Так, в Італії, де функціонують понад 300 політичних партій, були змушені здійснити в 1993 р. реформу виборчої системи, змінивши її із пропорційної на змішану (25% депутатів Палати представників обираються за пропорційною системою, а 75% — в одномандатних виборчих округах)¹. Це сталося через те, що за результатами «пропорційних» виборів утворювався парламент, не здатний створити стійку та дієву коаліційну більшість.

Отже, запровадження інституту коаліції депутатських фракцій в умовах несформованої правової бази та нерозвинутої політичної системи може спричинити серйозні конфлікти як усередині парламенту, так і у відносинах між гілками влади. Тому першочерговим завданням науки конституційного права на сучасному етапі є аналіз зарубіжного досвіду функціонування парламентських коаліцій, дослідження та виявлення специфічних рис вітчизняних політико-правових процесів у цій сфері, вироблення на підставі цього рекомендацій щодо вдосконалення законодавства з питань створення та діяльності подібних депутатських об'єднань.

Надійшла до редколегії 15. 04. 06

¹ Див.: *Совгиря О. В.* Правовий статус парламентської опозиції. — К., 2006. — С. 132; *Пронин С. В., Петрушина О. Е.* Государственное управление зарубежных стран. — М., 2001. — С. 299–300.