

УДК 328.1

**В.І.Мельниченко**, канд. істор. наук*Національна академія державного управління при Президентові України*

## **ОФОРМЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ БІЛЬШОСТІ В КОНСТЕКСТІ ПОТРЕБ СТАБІЛЬНОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Статтю присвячено проблемі невідповідності нормативної моделі формування та функціонування парламентської більшості потребам державно-управлінської практики. Нестабільність здійснення виконавчої влади останніми роками розглядається як зумовлена зарегульованістю політичного процесу. Пропонується скоригувати положення національного законодавства з метою розширення диспозитивності формування та функціонування парламентської більшості.

Ключові слова: парламентська більшість, моделі формування, практика функціонування.

Стабільність демократичного урядування зазвичай потребує добре відпрацьованої інституціональної моделі взаємодії уряду та парламентської більшості. Оскільки за демократичного режиму саме загальнонаціональному представницькому органу належать функції як регулювання суспільної життєдіяльності шляхом прийняття законів, які безпосередньо відображають загальнодержавну волю і мають найвищу (після конституції) юридичну силу, так і бюджетування публічної влади через визначення джерел надходжень та напрямів витрачання громадських коштів. Тож будь-який дійсно демократичний уряд неодмінно потребує постійної підтримки парламентом його законопроектних та бюджетних пропозицій.

В Україні перебіг процесу відпрацювання парламентсько-урядової взаємодії є надто суперечливим. Конституційними змінами, які набули чинності з 2006 р., передбачено імперативність формування парламентської коаліції та її чільну роль у призначенні уряду та припиненні його повноважень. Однак слідування встановленим формальним вимогам практично з 2007 р. супроводжувалося гострими політичними конфліктами, проявом яких стали неодноразові спроби достроково припинити повноваження ВР України У і VI скликань [5; 6]. При цьому з понад 2000 нормативно-правових актів, ухвалених у Верховній Раді теперішнього скликання, лише 130 було прийнято силами коаліції; не є коаліційним «здобутком» і те, що у 2010 р. Україна увійшла без затвердженого бюджету [23]. Себто, одержано резуль-

тат, який начебто перекреслює усі пошуки ефективної інституціональної моделі взаємин парламенту й уряду останнього десятиліття.

Слабкість інституціонального механізму формування та функціонування стійкої більшості у ВР України відкриває простір для активізації приватних та групових інтересів на шкоду інтересам та потребам загальним. Відповідно, практика помітно потребує чітких та обґрунтованих дороговказів щодо змісту регулювання суспільних відносин, пов'язаних із створенням та діяльністю проурядової парламентської більшості.

Між тим, звернення до спеціальної літератури свідчить, що формальний бік утворення та існування стійкої парламентської більшості переважно залишався поза увагою науковців. Слід відзначити наявність численних напрацювань П.Бромхеда, Р.Даля, М.Дюверже, Г.Кречмера, В.Чіркїна, В.Шаповала, Ю.Юдіна, інших дослідників, які стосувалися передусім фракційної структури парламенту [8; 11; 12; 20; 27; 29; 30]. Помітно незначним на цьому тлі є звернення до необхідності обумовленості та інституціонування більшості, її юридичного оформлення у Верховній Раді України [9; 10; 13; 24; 25]. А практика створення та функціонування парламентських коаліцій у 2007–2010 рр. практично залишилася без належного осмислення. Певною мірою компенсувати цю прогалину і покликана дана розвідка.

**Метою** статі є визначення характеристик нормативної моделі формування парламентської більшості, яка б відповідала потребам стабільного демократичного урядування в Україні. Відповідно потребують вирішення такі завдання: 1) окреслення суспільної потреби в оформленості стійкої парламентської більшості; 2) оцінка цілісності наявної нормативної моделі формування та функціонування коаліції у Верховній Раді України; 3) виявлення домінуючих підходів до оформлення співпраці парламенту та уряду в зарубіжних демократіях; 4) напрацювання пропозицій щодо оформлення парламентської більшості.

Реалізація першого завдання потребує насамперед ретроспективної оцінки засобів забезпечення співпраці уряду і парламенту. Конституційна модель взаємодії уряду з парламентом, закріплена у 1996 р., передбачала суттєве (порівняно з практикою 1990–1995 рр.) послаблення впливу Верховної Ради України на формування та функціонування Кабінету Міністрів України. Однак неспроможність парламентаріїв вплинути на визначення змісту діяльності та персональний склад уряду оберталася їх байдужістю до законодавчих і бюджетних пропозицій урядовців та войовничим небажанням ділити відповідальність за стан справ в країні. А продовжувати подальше відбирання повноважень у Верховної Ради було неможливо, не ставлячи під сумнів не тільки фактичну, але й формальну наявність демократії в Україні. Як визнав Л.Кучма, “в діючій Конституції по суті був закладений механізм протистояння законодавчої та виконавчої влади” [21].

Формування коаліції у 2000 р. «під тиском» (зокрема, ймовірного висловлення недовіри ВР України на Всеукраїнському референдумі 16 квітня) помітного успіху не мало. Стимулювання парламентських угруповань до участі в коаліції здійснювалося насамперед не через надання важелів впливу на уряд, а розподіл переважно

парламентських посад. Основним чинником, що обумовив нестабільність парламентської більшості у цей період, було те, що народні депутати у своїй діяльності мали брати до уваги переважно нав'язані їм інтереси за умов, коли адміністративно-бюрократичний апарат робив значно менші поступки.

Ініціатива в зміні механізму формування парламентської коаліції належала Л.Кучмі, який заявив, що “шлях до створення системи політично відповідальної влади – сформування постійно діючої парламентської більшості, яка має отримати важелі впливу на формування Кабінету Міністрів і разом з ним взяти на себе відповідальність за соціально-економічну ситуацію в державі” [21]. Тож при формуванні уряду В.Януковича було запроваджене безпосереднє представництво в уряді депутатських фракцій і груп, однак при цьому частину урядових посад було віднесено до квоти президента, який, окрім того, міг на власний розсуд змінити персональний і партійно-політичний склад уряду. Тож, приміром, у 2003 р. рівень підтримки парламентом урядових законопроектів, за даними Секретаріату Кабінету Міністрів України, сягав тільки 68%. При цьому, у “Демократичних ініціатив”, що належали до більшості, цей показник становив 62%, а в опозиційних СПУ – 58%, КПУ – 57%.

Переформування парламентської коаліції навколо новообраного Президента України В.Ющенка не змінило становища стосовно дієздатності парламентської більшості та її ставленні до уряду.

Неможливість забезпечити стійку підтримку повсякденної діяльності уряду у ВР України протягом 2000–2005 рр. зумовлювалася:

- 1) несамостійністю Кабінету Міністрів України в здійсненні державного управління, внаслідок чого парламентська більшість могла впливати на склад та діяльність уряду, але не вичерпно визначати їх.

- 2) збереженням дрібносегментної структури Верховної Ради України та низьким рівнем фракційної дисципліни.

Внесення новел до Основного Закону України, які набули чинності з 2006 р. [1], радикально змінило взаємовідносини вищих органів держави: відтепер формально не парламентська більшість пристосовувалась до уряду, а саме коаліція парламентських фракцій визначала склад і зміст діяльності Кабінету Міністрів України.

Однак уже тривалий і суперечливий процес формування коаліції у 2006 р. виявив, що він визначався не тільки конституційними нормами, що безпосередньо його врегульовували, але й опосередковано – конституційним механізмом впливу глави держави на практичну діяльність парламентсько-урядової коаліції. Показовим є включення до уряду В.Януковича міністрів, які представляли Президента, але поза визначеною Конституцією України квотою [4].

Формально спроби провести у 2007 р. дострокові парламентські вибори пояснювалися прагненням розширити коаліцію депутатських фракцій у ВР України у неконституційний спосіб – шляхом залучення окремих депутатів [5]. Утім, ніяких звернень до Конституційного Суду України на той час з цього приводу не надійшло. Так само як і прикладів залучення наведено не було і бути не могло, оскільки самовільний вихід означав би позбавлення мандата. Врешті-решт досягнуте дострокове

припинення повноважень ВР України V скликання виявило, що вразливим місцем коаліції є штучне створення становища неповноважності парламенту.

Коаліція у ВР України VI скликання формально відповідала встановленим вимогам, однак внаслідок того, що її склад був практично мінімально можливий, результативність (як здатність підтримувати своїми рішеннями діяльність сформованого нею уряду) виявилася вельми невисокою. За станом на 28 травня 2008 р., за оцінкою Ю.Тимошенко, із 109 урядових законопроектів, внесених до парламенту, спільними діями депутатів більшості було прийнято тільки 2, ще 10 – внаслідок кон'юнктурних голосувань з представниками інших політичних сил [26].

Події другої половини 2008 р. – формальне рішення НУНС про вихід з коаліції, спроба розпустити парламент, переформатування коаліції зі входженням до неї Блоку Литвина підтвердили помітну розбіжність між формальною наявністю коаліції та її здатністю забезпечувати стійку підтримку уряду. Не набагато кращим виявилось і становище у 2009 р.

На цьому етапі розвитку коаліційності (з 2006 р.) далися ознаки:

1) незабезпеченість конституційними нормами перетворення парламентської коаліції на центр формування політичного курсу держави;

2) відсутність сприятливої нормативної моделі формування та функціонування коаліції;

3) суперечність між формальною великоблочністю парламентської структури та реальним рівнем політичної, ідеологічної та організаційної єдності парламентських фракцій.

Сяко, суттєве зниження стабільності державного управління упродовж останніх чотирьох років слід пов'язувати не зі спробою суттєво підняти вплив стійкої парламентської більшості на формування та функціонування уряду, а навпаки, – із помітною непослідовністю здійснених кроків щодо створення нормативної моделі коаліції. Тож суспільна потреба полягає не у відмові від самої ідеї формування уряду стійкою парламентською більшістю, а в більш ретельному коригуванні механізму формування та функціонування коаліції.

Оцінюючи цілісність наявної нормативної моделі формування та функціонування коаліції у Верховній Раді України, слід розглянути: 1) безпосередньо визначення статусу, умов створення, існування та припинення діяльності коаліції; 2) забезпеченість правовими нормами можливості реалізації коаліційних домовленостей; 3) регулювання повноважності та дієздатності Верховної Ради України, в якій функціонує стійка більшість.

*Перший аспект.* Формальні вимоги щодо наявності, функціонального покликання, умов створення та припинення діяльності коаліції було визначено Законом України «Про внесення змін до Конституції України» [1]. Ч. 6 ст. 83 Конституції України передбачила формування у ВР України «за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій» коаліції депутатських фракцій, «до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України». Тим самим закладалася певна невизначеність щодо:

1) засад формування коаліції; 2) співвідношення понять «більшість народних депутатів» та «коаліція депутатських фракцій». Офіційне тлумачення Конституційного Суду України підкреслило, що коаліція створюється фракціями [7], однак проблема полягає у тому, що при прийнятті рішень депутати голосують особисто, внаслідок чого формальне існування коаліції не забезпечує реалізації її функціонального покликання.

Ч. 7 ст. 83 Конституції України встановлювала місячний термін для формування коаліції та можливість припинення її діяльності. Водночас невизначеними залишилися умови визнання коаліції такою, що припинила свою діяльність. При цьому п. 1 ч. 2 ст. 90 Конституції України надавав главі держави право достроково припинити повноваження парламенту, якщо протягом місяця не сформовано коаліцію депутатських фракцій. А ч. 4 цієї статті практично дозволяла парламенту, обраному на позачергових виборах, протягом року безкарно ухилитися від формування коаліції.

Утім, ч. 9 ст. 83 Конституції України, вказавши, що засади «формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України», віднесла врегулювання спірних або невизначених моментів до компетенції парламенту. Та це не дуже допомогло досягненню необхідної визначеності. Наприклад, ч. 3 ст. 61 Регламенту ВР України передбачає, що формальне створення коаліції потребує і складання списку депутатів з особистими підписами, який є «невід'ємною складовою коаліційної угоди» [2], тоді як вихід передбачено виключно для фракцій, але не окремих депутатів. Уже стався ряд випадків виходу депутатів саме з коаліції, але не з фракцій. Однак ніде не вказано, чи можуть бути відкликані підписи під коаліційною угодою. Ще більш суперечливим стало становище після визнання можливості формування коаліції за участю окремих депутатів, право виходу збережено виключно за фракціями [3].

*Другий аспект.* Сенс формування коаліції визначається передусім її здатністю сформувати уряд і виробити та здійснити певний політичний курс. Парламентсько-урядова співпраця помітно залежить від підтримки ВР України урядових законопроектів. Однак ч. 4 ст. 94 Конституції зберігає можливість за главою держави блокувати цю співпрацю застосуванням вето, стабільно долати яке можна тільки за умови формування у парламенті вже не простої, а конституційної більшості.

Президент може втручатися в оперативно-розпорядчу діяльність уряду, шляхом зупинки «актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності» (п. 15 ч. 1 ст. 106). За умов, коли термін зупинення не визначений, а КСУ не поспішає з розглядом відповідних справ, реалізація курсу парламентсько-урядової коаліції через прийняття урядових рішень може бути істотно ускладнена.

Уряд має обмежені можливості для здійснення коаліційної політики через місцеві органи виконавчої влади, оскільки остаточне рішення щодо призначення та звільнення голів місцевих державних адміністрацій (МДА) приймається

Президентом України. З огляду на положення ч. 5 ст. 118 про відповідальність голів МДА і перед Президентом, і перед Кабінетом Міністрів та надання главі держави можливості скасовувати рішення голів МДА (ч. 8 ст. 118), істотно коригуючи зміст їх діяльності, виконавча вертикаль є скоріше президентською, ніж урядовою.

Тим самим главі держави належать конституційні повноваження, які можуть істотно знецінити саме створення та функціонування коаліції.

*Третій аспект.* Верховна Рада України, що успішно функціонує в разі наявності коаліції, начебто (офіційне тлумачення відсутнє) може стати неповноважною внаслідок складання мандатів понад 1/3 депутатського корпусу, оскільки ч. 2 ст. 82 Конституції України визнає повноважною ВР України «за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу», який обирається за пропорційною системою і не може бути дообраний.

Певною перешкодою для функціонування коаліції є конституційна вимога щодо прийняття законів, постанов та інших актів ВР України «більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією» (ст. 91). З огляду на те, що голосування здійснюється народним депутатом України особисто, хвороби та відрядження коаліціантів можуть зробити більшість вельми умовною.

Формування коаліції фракціями не може зобов'язати депутатів, які до них входять, підтримувати коаліційні рішення – депутати голосують особисто. Виключення таких депутатів з фракцій на практиці спрямовується, скоріше, проти фракцій – вони стають менш чисельними, а це може впливати на їх здатність укласти ті ж самі коаліційні угоди. Відповідно до ч. 2 ст. 59 Регламенту ВР України вони не можуть входити до інших фракцій, але тим самим запроваджується група позафракційних (ч. 4 цієї ж статті). За цих обставин жорстка фракційна структура і внутрішній поділ на коаліцію та опозицію часто-густо призводить до блокування опозицією зусиль коаліції виключно з метою створення штучних труднощів її функціонуванню (див. гл. 13 Регламенту ВР України).

Незбалансованість вітчизняної нормативної моделі підтверджує й звернення до практики правового регулювання відносин, пов'язаних із консолідацією парламентської більшості й оформлення співпраці парламенту та уряду в зарубіжних демократіях (зрозуміло, йдеться про парламентарні республіки та парламентарні монархії, а також напівпрезидентські республіки).

Передусім слід зазначити високий ступінь диспозитивності процесу формування парламентської більшості – вирішення даного питання має досягатися через взаємне узгодження позицій суб'єктів політичного процесу. Відповідно, основними законами європейських демократій коаліція не виокремлюється як самостійний суб'єкт в парламенті. Відсутні норми, які б покладали на неї певні обов'язки та встановлювали можливість застосування санкцій у разі невиконання. Наголос робиться на невідмінності формування уряду як пріоритетному завданні парламенту в цілому.

Це не означає відсутності конституційних засобів примусу до структурування парламенту і визначення парламентської більшості. Але вони можуть бути застосовані виключно у разі, коли тривалий пошук політичного компромісу в парламенті не

завершився призначенням голови уряду, який традиційно розглядається як спеціальний уповноважений парламентської більшості по формуванню уряду та його сталому функціонуванню. Саме з огляду на це, наприклад, ст. 99.5 конституції Іспанії встановлює: “Якщо після закінчення двомісячного строку із часу першого голосування жоден з кандидатів не одержить довіри Конгресу, Король після одержання контрасигнатури голови Конгресу розпускає обидві палати й призначає нові вибори” [15]. Подібна процедура виписана в ст. 63 Основного Закону Німеччини [22].

Цим шляхом ідуть і наші східноєвропейські сусіди. Приміром, ч. 2 ст. 154 польської конституції встановлює процедуру інвеститури: “Голова Ради Міністрів протягом 14 днів від дня призначення Президентом Республіки представляє Сейму програму діяльності Ради Міністрів із проханням надати йому вотум довіри. Про вотум довіри Сейм постановляє абсолютною більшістю голосів у присутності не менш половини законного числа депутатів”. І тільки для випадку, коли тривалі неодноразові спроби сформувати уряд, який би користувався довірою парламенту, не дадуть позитивного результату, ч. 2 ст. 155 передбачає: “Президент Республіки скорочує строк повноважень Сейму й призначає вибори” [17].

Слід наголосити, що не йдеться про право розпускати парламент. Для формування парламентської коаліції дається тривалий термін і не одна спроба, але вже якщо парламент виявився нездатним виконати найперший конституційний обов'язок – сформувати уряд, – то він не має права на існування.

У європейських демократіях парламентська більшість постає єдиним суб'єктом визначення змісту державного управління. Навіть за біцефальної системи (Франція, Фінляндія) ключова роль президента в здійсненні державного управління визначається не його конституційними прерогативами, а винятково опертям на парламентську більшість. Внаслідок цього у Франції після прийняття Конституції V Республіки тричі (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002 рр.) виникало становище, коли фактично саме прем'єр очолював систему державного управління.

Глава держави не може заблокувати співпрацю парламенту й уряду шляхом застосування суспенсивного (відкладального) вето на прийняті закони, оскільки воно долається підтвердженням раніше прийнятого рішення. Він не може втручатися в оперативно-розпорядчу діяльність уряду – акти глави держави у сфері державного управління зазвичай підлягають контрасигнуванню підписами відповідальних за акт та його виконання членів уряду.

У конституціях демократичних держав немає норм, які б дозволили меншості ініціювати розпуск парламенту з мотивів його неповноважності. Основні закони містять тільки норми, які вказують на умови прийняття рішень парламентами (окремими палатами парламентів). При цьому прийняття рішень переважно потребує присутності більшості обраних депутатів і підтримки рішень більшістю присутніх.

В Іспанії ст. 79.1 конституції встановлює: “Для прийняття рішень палати повинні збиратися відповідно до регламенту й у них повинна бути присутньою більшість їхніх членів” [15]. Ст. 67 конституції Нідерландів передбачила: “1. Обидві палати

можуть проводити дебати або приймати рішення ... за наявності не менше половини депутатів. 2. Рішення приймаються більшістю голосів” [16]. Ст. 159 конституції Швейцарії визначає, що засідання палат “дійсні в присутності більшості їхніх членів”, а “вирішує більшість голосуючих” [18].

Є варіації у формулюваннях, які не міняють принципового підходу, Зокрема, ст. 67 конституції Греції вказує: “Парламент не може приймати рішення, крім як абсолютною більшістю голосів присутніх депутатів, що в жодному разі не може бути менш однієї четвертої від загального числа депутатів” [14]. Неважко вирахувати, що в даному разі рішення може бути прийнято за наявності на засіданні чверті(!) парламентарів, які одноголосно підтримають запропонований проект. Достатньо ліберальною є норма ст. 56 конституції Японії: “Кожна палата може проводити роботу тільки за наявності на засіданні не менш однієї третини загального числа її членів. За винятком випадків, особливо передбачених чинною Конституцією, у кожній з палат всі питання вирішуються більшістю голосів присутніх членів; за рівності голосів голос головуєчого є вирішальним” [19]. В Австрії “для ухвалення рішення Національною радою, якщо інше не встановлено чинним Законом або – стосовно окремих питань – Федеральним законом про Регламент Національної ради, потрібна присутність не менш однієї третини членів і простої більшості поданих голосів” (ст. 31) [28].

За цих обставин опозиція може дбати виключно про формування власного позитивного іміджу серед електорату в розрахунку на майбутні вибори, але не займатися свідомою та цілеспрямованою дезорганізацією діяльності загальнонаціонального представницького органу.

Зміст пропозицій щодо коригування наявної моделі оформлення парламентської більшості у Верховній Раді України визначається одержаними результатами аналізу наявної моделі в зіставленні із суспільними потребами та здобутками державного будівництва у зарубіжних демократіях.

**Перше.** Видається доцільним унеможливлення блокування діяльності парламенту через штучне створення стану його недієздатності. З огляду на те, що, за пропорційної виборчої системи, використання якої передбачено конституційними нормами, неможливе часткове дообрання парламенту, в процесі подальшого вдосконалення тексту Конституції України має бути вилучене положення ч. 2 ст. 82. Ймовірно, слід передбачити, що тільки прийняття остаточних рішень ВР України потребує їх схвалення більшістю від конституційного складу парламенту.

**Друге.** Мають бути виключені норми, які передбачають надання невинуватених преференцій Президенту України в частині результативного впливу на функціонування парламентсько-урядової коаліції. Йдеться про відмову від відкладального вето, подолання якого потребує підтвердження попереднього рішення кваліфікованою більшістю (достатньо обмежитися підтвердженням абсолютною більшістю). Слід скоригувати норми п. 15 ч. 1 ст. 106 та ч. 8 ст. 118 Конституції України, які дозволяють главі держави безпосередньо втручатися в оперативно-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади.

**Третє.** Видається доцільним вилучення з Конституції України та Регламенту ВР України усіх положень, які визначають порядок створення, функціонування та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій. Наявна практика ще раз довела, що правові норми можуть тільки певним чином спрямовувати політичні процеси, але не можуть їх замінити. Надмірна зарегульованість формування та діяльності парламентської більшості вже зумовила низку негативних наслідків. Зважимо на такі обставини:

- Створення коаліції є тільки проміжною ланкою на шляху до формування уряду. При цьому наявність коаліції не матиме ніякого значення, якщо, приміром, уряд так і не буде сформовано у визначені Основним Законом України терміни.
- Формальне існування постійно діючої коаліції не має суттєвого значення для практичної підтримки урядових ініціатив у парламенті. Сам факт існування стійкої парламентської більшості не може «зігріти» уряд, якщо його нормотворчі і бюджетні ініціативи не знаходять належної підтримки в сесійній залі.
- Коаліція, попри наявність норми про можливість розпуску парламенту, все ж є факультативним утворенням. Адже президент має право, але не обов'язок розпустити парламент у разі несформування коаліції у визначений термін. Тож скористатися цим правом він може на власний розсуд.

**Четверте.** Норми Конституції України та Регламенту ВР України мають визначати порядок формування Кабінету Міністрів України. При цьому бажано передбачити таке: а) проведення консультацій у парламенті щодо кандидатури прем'єра; б) можливість почергового внесення кандидатури глави уряду представниками трьох найбільших фракцій; в) перехід ініціативи щодо визначення кандидатури прем'єра до глави держави у разі трьохразового безрезультатного голосування в парламенті; г) внесення в тижневий термін після призначення прем'єр-міністра на розгляд парламенту повного складу уряду та його програми діяльності; д) нездатність парламенту протягом 60 днів призначити уряд має своїм наслідком неодмінний його розпуск та призначення позачергових виборів;

**П'яте.** Підвищення ролі Верховної Ради України у формуванні та функціонуванні уряду має супроводжуватися неодмінною відмовою від її формування за пропорційною системою з «жорсткими» списками та загальнонаціональним округом. Тим самим має бути усунена можливість майже механічного відтворення політичного і особистого складу парламентаріїв на дострокових виборах, забезпечена реальна відповідальність народних обранців перед виборцями, а не партійними лідерами.

**Шосте.** Зацікавленість парламентської більшості в постійній підтримці Кабінету Міністрів України має стимулюватися запровадженням норм, які б: 1) дозволяли ставити уряду перед парламентом не частіше одного разу протягом поточної сесії питання про вотум довіри (шляхом голосування за конкретний законопроект); 2) у разі неотримання цього вотуму – ініціювати достроковий розпуск парламенту і призначення позачергових виборів.

Підсумовуючи викладене, слід підкреслити:

- залишається актуальним питання про формування в парламенті стійкої більшості, яка б забезпечувала формування та стабільність діяльності Кабінету Міністрів України;

- наявна нормативна модель формування та функціонування коаліції у Верховній Раді України надмірно заформалізувала цей процес, не забезпечивши при цьому результативність парламентської підтримки практичної діяльності уряду;

- визначення засад співпраці парламенту та уряду в європейських демократіях значною мірою зорієнтоване переважно не на покладання на суб'єктів політичного процесу обов'язків досягати угоди між собою, а на надання можливостей для цього;

- коригування наявної моделі оформлення парламентської більшості має здійснюватися в напрямі забезпечення повноцінності самої коаліції як єдиного джерела формування та здійснення політичного курсу, відмови від більшості формальностей при створенні коаліції та прийнятті норм, які б стимулювали взаємну відповідальність парламентської більшості та уряду.

Подальша наукова розробка даної проблеми, на наш погляд, має спрямовуватися на з'ясування можливості та наслідків дострокового припинення повноважень парламенту як засобу підвищення його відповідальності та виявлення засобів мотивації окремих депутатів до співпраці з урядом.

1. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
2. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.
3. Про внесення зміни до Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” : Закон України від 9 берез. 2010 р. № 1952-VI // Уряд. кур'єр. – 2010. – 11 берез.
4. Про формування складу Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 4 серп. 2006 р. № 88-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 37. – Ст. 323.
5. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України : Указ Президента України від 2 квіт. 2007 р. № 264/2007 // Офіц. вісн. Президента України. – 2007. – № 1. – Ст. 1.
6. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів : Указ Президента України від 9 жовт. 2008 р. № 911/2008 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 77. – Ст. 2584.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України від 17 верес. 2008 р. (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 72. – Ст. 2432.
8. *Бромхед П.* Эволюция Британской конституции / Питер Бромхед. – М. : Юр. л-ра., 1978. – 336 с.
9. *Вишняк О.* Від авторитарного президенталізму до парламентської демократії / Олександр Вишняк // Політ. менеджмент. – 2007. – № 3(24) [Електронний ресурс]. – Режим перегляду : <http://www.politik.org.ua/vid/magcoNeteNet.php3?m=1&№=70&c=1619>;
10. *Гонюкова Л.В.* Правова інституціоналізація парламентської більшості і опозиції / Л.В.Гонюкова // Парламентсько-президентська система управління : Україна та німецький досвід : зб. наук. пр. / за заг. ред. І.В.Розпутенка. – К. : „К.І.С.”, 2003. – С. 156–162.

11. *Даль Р.А.* Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція / Р.А. Даль. – Х. : Каравела, 2002. – 216 с.
12. *Дюверже М.* Политические партии / Морис Дюверже. – М. : Академ. проект, 2000. – 558 с.
13. *Ковриженко Д.* Коаліційний процес формування уряду в умовах реформування конституційного ладу в Україні / Денис Ковриженко // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – 2009. – № 4. – С. 2–4.
14. Конституция Греции вступила в силу 11 июня 1975 года [Електронний ресурс]. – Режим перегляду : <http://www.khanukaev.com/ru/Article/61.aspx>
15. Конституция Королевства Испании от 27 декабря 1978 г. [Електронна версія]. – Режим перегляду : [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864829.htm#sub\\_para\\_N\\_10000](http://constitution.garant.ru/DOC_3864829.htm#sub_para_N_10000)
16. Конституция Королевства Нидерландов от 17 февраля 1983 г. [Ел. ресурс]. – Режим перегляду : [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864853.htm#sub\\_para\\_N\\_1000](http://constitution.garant.ru/DOC_3864853.htm#sub_para_N_1000)
17. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>
18. Конституция Швейцарии (Швейцарской Конфедерации) от 18 апреля 1999 г. [Електронний ресурс]. – Режим перегляду : [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864915.htm#sub\\_para\\_N\\_10000](http://constitution.garant.ru/DOC_3864915.htm#sub_para_N_10000)
19. Конституция Японии Промульгирована 3 нояб. 1946 г. Вступила в силу 3 мая 1947 г. [Ел. ресурс]. – Режим перегляду : [http://asiapacific.Narod.ru/countries/japan/constitusion\\_of\\_japan.htm](http://asiapacific.Narod.ru/countries/japan/constitusion_of_japan.htm)
20. *Кремер Г.* Фракції. Партії в парламенті / Геральд Кремер. – К. : Заповіт, 1999. – 300 с.
21. *Кучма Л.* Телевізійне звернення з нагоди підписання Указу про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України „Про внесення змін до Конституції України” / Леонід Кучма // Уряд. кур’єр. – 2003. – 7 берез.
22. Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 года // Федеративная Республика Германия : Конституция и законодательные акты. – М. : Прогресс, 1991. – С. 25–92.
23. Президент України Віктор Янукович провів зустріч з Головою Верховної Ради Володимиром Литвином / Прес-служба Президента України Віктора Януковича, 26 лют. 2110 р. Офіційне Інтернет-представництво Президента України [Ел. ресурс]. Режим доступу : [www.president.gov.ua/news/16610.html](http://www.president.gov.ua/news/16610.html)
24. *Сьєдина Н.Н.* Проблемы формирования большинства на основе коалиций фракций в украинском парламенте / Сьєдина Н.Н. // Культура народов Причерноморья. – Т. 38. – Проблемы материальной культуры. – С.180–182.
25. *Теплюк М.* Конституційно-правові основи забезпечення єдності публічної влади в Україні / Теплюк Михайло // Влада в Україні : шляхи до ефективності / ред. рада : О.Д. Святоцький (голова) [та ін.]. – К. : Журнал «Право України» ; Ін Юре, 2010. – С. 54–140.
26. Тимошенко пропонує Юшенку створити «ширку» // Укр. правда. – 2008. – 28 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2008/5/28/76628.htm>
27. *Чиркин В.Е.* Основы сравнительного государственоведения / В.Е.Чиркин. – М. : Артикул, 1997. – 352 с.
28. Федеральный конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920 г. „Конституция Австрийской республики”. – [Електронний ресурс]. – Режим перегляду : [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864861.htm#sub\\_para\\_N\\_10000](http://constitution.garant.ru/DOC_3864861.htm#sub_para_N_10000)
29. *Шаповал В.* Зарубіжний парламентаризм / Володимир Шаповал. – К. : Основи, 1993. – 143 с.
30. *Юдин Ю.А.* Политические партии и право в современном государстве / Ю.А.Юдин. – М. : ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. – 288 с.

Отримано 29.03.10

*В.И. Мегъниченко, канд. истор. наук*

## ОФОРМЛЕНИЕ ПАРЛАМЕНТСКОГО БОЛЬШИНСТВА В КОНСТЕКСТЕ ПОТРЕБНОСТЕЙ СТАБИЛЬНОГО ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Статья посвящена проблеме несоответствия нормативной модели формирования и функционирования парламентского большинства потребностям государственно-управленческой практики. Нестабильность осуществления исполнительной власти в последние годы рассматривается как обусловленная зарегулированностью политического процесса. Предлагается скорректировать положения национального законодательства с целью расширения диспозитивности формирования и функционирования парламентского большинства.

Ключевые слова: парламентское большинство, модели формирования, практика функционирования.

*V.I. Melnichenko Candidate of Hist. Sci.*

## LEGALIZATION OF PARLIAMENTARY MAJORITY IN THE CONTEXT OF NEEDS OF THE STABLE DEMOCRATIC GOVERNMENT IN UKRAINE

The article is devoted to the problem of inconsistency of the normative model of formation and functioning of the parliamentary majority to the needs of public-management practices. The instability of the realization of executive power in recent years is considered as over-regulation of the political process. It is proposed to adjust regulations of the national legislation to expand the optionality of formation and functioning of the parliamentary majority.

Keywords: parliamentary majority, the model of formation, the practice of functioning.