

3. Тодика Ю. Конституційні засади формування громадянського суспільства в Україні / Ю. Тодика // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 1 (32). – С. 34–44.
4. Риттер М. Политическая сфера как идеал политической культуры / М. Риттер // Граждане и власть: проблемы и подходы / под ред. Г. М. Михалевой, С. И. Рыженкова. М. – СПб. : Летний сад, 2001. – С. 20–25.
5. Теория государства и права в вопросах и ответах : учебно-методическое пособие / [под ред. Ю. Н. Оборотова]. – Х. : Одиссей, 2005. – 416 с.
6. Конституційне право України / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Ін Юре, 2002. – 483 с.
7. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учеб. / Скакун О. Ф. – Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
8. Основи правознавства : навчальний посіб. / за ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзіха. – Одеса: Юридична література, 2003. – 320 с.

9. Україна: громадянське суспільство в контексті європейської інтеграції / відп. ред. Л. Ф. Компанцева, Г. А. Петровська. – Луганськ: Знання, 2004. – 350 с.
10. Требін М. П. Феномен громадянського суспільства: філософсько-політологічний аналіз / М. П. Требін // Громадянське суспільство і права людини : матеріали міжнар. наук.-практ. семінару, м. Харків, 9 груд. 2010 р. / редкол. : Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2010. – С. 23–25.
11. Тимошенко В. І. Розвиток ідеї громадянського суспільства в теорії політико-правової думки / В. І. Тимошенко // Громадянське суспільство в Україні: проблеми становлення / В. Ф. Сіренко, В. І. Тимошенко, Т. І. Ковальчук [та ін.]. – К. : Логос, 1997. – С. 6–42.
12. Новіков М. М. Об'єднання громадян у механізмі взаємодії держави і громадянського суспільства : дис. канд. юрид. наук 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень / М. М. Новіков. – Х., 2002. – 200 с.

УДК 342(477)

КОАЛІЦІЯ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ ТА УРЯД УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ

Данічева К. П.,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри конституційного,
муніципального і міжнародного права
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Анотація: Статтю присвячено дослідженню особливостей взаємодії коаліції депутатських фракцій та уряду України. Акцентується увага на зміні форми правління на парламентсько-президентську, появі суб'єкта конституційно-правових відносин коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України і наслідків, які спричинила зазначена обставина для Президента України та Кабінету Міністрів України. Взаємодія розглядається в таких аспектах, як порядок призначення голови уряду та персонального складу, затвердження Програми діяльності та взаємній залежності парламентської більшості та уряду.

Ключові слова: коаліція депутатських фракцій, Кабінет Міністрів України, Конституція України, коаліційна угода.

Аннотация: Статья посвящена исследованию особенностей взаимодействия коалиции депутатских фракций и Правительства Украины. Акцентируется внимание на изменении формы правления на парламентско-президентскую, появление субъекта конституционно-правовых отношений коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины и последствий, которые повлекло указанное обстоятельство для Президента Украины и Кабинета Министров Украины. Взаимодействие рассматривается в следующих аспектах, как порядок назначения главы правительства и персонального состава, утверждение Программы деятельности и взаимной зависимости парламентского большинства и правительства.

Ключевые слова: коалиция депутатских фракций, Кабинет Министров Украины, Конституция Украины, коалиционное соглашение.

Annotation: The article is devoted to the study of the interaction of the coalition of parliamentary factions and the Government of Ukraine. The attention is focused on changing the form of government to a parliamentary-presidential, the appearance of the subject of constitutional-legal relations of the coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada of Ukraine and implications that this circumstance led to the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine. The interaction is considered in the following aspects as the procedure for appointing the head of government and personal composition, the approval of the agenda and the mutual dependence of the parliamentary majority and the government.

Key words: a coalition of parliamentary factions, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ukrainian Constitution, the coalition agreement.

Українська держава і досі перебуває у процесі пошуку оптимальної моделі республіканського правління, яка б максимально ефективно забезпечувала систему стримувань і противаг та принцип розподілу влади. Традиційний для пострадянських країн вибір на користь сильної президентської вертикалі особливо вирізнявся до моменту прийняття Конституції України у 1996 році

Політична реформа 2004 року змінила політичний баланс на користь парламенту, запровадивши парламентсько-президентську форму правління. Саме така модель республіканського правління діє від 21 лютого 2014 року, коли Верховна Рада України прийняла Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» та Постанову Верховної Ради України «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року.

Зазначені зміни означають, що країна подала перед новою політичною (оновлений персональний

склад парламенту) та правовою (змінена Конституція передбачала новий порядок взаємин між вищими органами державної влади) дійсністю. З'явився новий суб'єкт конституційно-правових відносин – коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України, суттєво змінилися конституційно-правові статуси Верховної Ради України, Президента України і, особливо, - Кабінету Міністрів України. Актуальність дослідження полягає в особливостях взаємодії коаліції депутатських фракцій та Уряду України з огляду на сучасні реалії та законодавче закріплення.

Треба зазначити, що в науковій літературі багато праць присвячено зазначеній проблематиці, а саме дослідженню взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України займалися такі вчені, як: В. Б. Авер'янов, Ю. М. Бисага, В. Ф. Веніславський, Н. А. Жук, О. О. Хоменко, О. Ю. Фрицький, В.П. Єрмолін, О. В. Совгира та багато інших.

За чинною Конституцією ключовим суб'єктом конституційного процесу формування уряду стає коаліція депутатських фракцій – інституційно оформлена парламентська більшість. У відповідності до ч. 8 ст. 83 Конституції України, коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України [5]. Переважна роль парламенту у впливі на виконавчу владу також закріплена конституційно: ч. 2 ст. 113 Конституції України та ч. 3 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначають, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України [6]. Як зазначає О. В. Совгира, що умовах парламентських та змішаних республік підзвітність є невіддільною від поняття відповідальності. Часто у конституціях цих країн закріплюється лише підконтрольність уряду, оскільки вважається, що вона обов'язково супроводжується підзвітністю. Поняття підзвітності передбачає виконання такої формальної процедури, як звітування за результати своєї діяльності (тобто підзвітність завжди означає відносини відповідальності, але сама відповідальність далеко не завжди має форму підзвітності). Більш показовою з точки зору змісту форм взаємодії є класифікація форм взаємодії парламенту та уряду на ті, що здійснюються у межах парламентського контролю та поза ним. Головна відмінність між ними полягає у наслідках взаємодії. Так, за наслідками парламентського контролю парламент може ставити питання про відповідальність Уряду, тоді як реалізація позаконтрольних форм взаємодії до постановки такого питання не призводить [8, с. 343-344].

У державах із змішаною формою правління корені порушення рівноваги гілок на користь виконавчої лежать, насамперед, у такій конструкції влади, коли Президент, який формально не входить до тріади влад і виконує особливу функцію (гаранта Конституції, як в Україні, або арбітра нації, як у Франції), функціонально пов'язаний із виконавчою гілкою влади.

За таких умов із особливою гостротою постають проблеми відсутності природного зв'язку між парламентською більшістю і урядом, легітимності уряду та неповної його самостійності, надмірного посилення влади президента тощо. Потреба в усуненні цих перешкод належному розвитку поділу влади в умовах проголошення курсу на поглиблення парламентарних засад неминуче призводить, як це і сталося в Україні, до звільнення президента від виконання функцій виконавчого характеру, встановлення за допомогою стримувань і противаг постійного зв'язку між парламентською коаліцією та урядом, насамперед, у питаннях формування останнього, їх взаємної відповідальності, забезпечення незалежності уряду від президента у сфері виконавчої влади, визнання вирішальної ролі прем'єра у формуванні поточної урядової політики [4, с. 12].

Таким чином, безпосередньою передумовою формування складу Кабінету Міністрів України є утворення коаліції депутатських фракцій, що включає в себе більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Розглядаючи конституційну процедуру формування Кабінету Міністрів України, можна виділити наступні обов'язкові етапи:

- формування за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій коаліції депутатських фракцій (ч. 6 ст. 83 Конституції України);
- внесення коаліцією депутатських фракцій пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України (ч. 7 ст. 83 Конституції України);
- подання Президентом України кандидатури Прем'єр-міністра України на затвердження Верховної Ради України (чч. 2-3 ст. 114 Конституції України);
- призначення Прем'єр-міністра України Верховною Радою України, а також персонального складу Кабінету Міністрів України (п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України).

Утворення коаліції передбачає і коаліційний, можна сказати, консенсусний склад уряду. Якість управління у цьому випадку залежить від кількості партнерів, що входять до коаліції, що більше партнерів, то менш стабільна урядова коаліція. Відповідним чином відбувається і відбір кандидатур на посаду міністрів. Як правило, пропорційно до кількості голосів фракції у парламенті. Конституція України передбачає, що весь персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Верховною Радою України, а не Президентом України. Проте існує відмінність у процедурі подання членів Кабінету Міністрів України для їх призначення парламентом України. Міністр оборони і Міністр закордонних справ України мають призначатися Верховною Радою за поданням безпосередньо Президента, а всі інші члени уряду – за поданням Прем'єр-міністра України (ч. 4 ст. 114 Конституції України).

Як зазначає В.Є. Протасова, компетенційна перевага парламенту у формуванні уряду, що здебільшого зумовлено використанням юридичної інвестиції при формуванні вищого органу виконавчої влади, є однією із сутнісних ознак парламентсько-президентської республіки [7, с. 67]. Зміст ін-ституту юридичної інвестиції полягає в

отриманні новоутвореним урядом довіри парламенту. Затвердження складу уряду абсолютною більшістю депутатів і є, по суті, висловленням йому довіри.

Не менш важливим інструментом взаємодії між парламентом взагалі і коаліцією зокрема та урядом є затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України, яка, відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України [6]. Таким чином, уряд не лише отримує «мандат довіри» від парламенту, але й набуває рис партизації, оскільки в основу діяльності покладаються саме ті цілі, з якими на вибори йшли партії, що сформували більшість в парламенті.

На думку К. А. Бабенка, партизація уряду є позитивом, оскільки це дозволяє підвищити відповідальність членів уряду та зробити їх дії прогнозованими, оскільки партія більшості, яка формує уряд, несе безпосередню відповідальність за його дії, тобто, такий уряд є більш відповідальним [1, с. 15]. Крім того, визначення напрямків діяльності виконавчої влади на основі програмних цілей коаліції є втіленням представницької демократії, оскільки саме за ці ідеї проголосувала більшість громадян.

Коаліція депутатських фракцій є опорою уряду в парламенті, який відповідає за законодавчу підтримку ініціатив Кабінету Міністрів України. Їх взаємодія не припиняється із формуванням складу уряду та затвердженням програми його діяльності. Конституція України у ч. 9 ст. 83 передбачає, що засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Чинна на сьогодні редакція Регламенту Верховної Ради України не містить положень, що регламентують діяльність коаліції депутатських фракцій, однак, у першій редакції (від 10 лютого 2010 р.), цьому питанню була присвячена глава 12. Положення Регламенту передбачали укладання особливого документа – угоди про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді (коаліційної угоди). Згідно ч. 3 ст. 61 Регламенту Верховної Ради України в редакції від 10 лютого 2010 р., до тексту коаліційної угоди ставилися наступні вимоги: фіксуються узгоджені політичні позиції, що стали основою формування цієї коаліції, зокрема стосовно засад внутрішньої і зовнішньої політики, визначаються політична спрямованість і принципи діяльності коаліції, а також порядок вирішення внутрішньо-організаційних питань діяльності коаліції та порядок припинення її діяльності. Досвід 2006-2010 рр., а також сучасні реалії свідчать про те, що учасники коаліції розширюють предмет регулювання коаліційної угоди, включаючи до нього, зокрема, і питання координації діяльності із Кабінетом Міністрів України.

Діючою на сьогодні є утворена 27 листопада 2014 р. коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України «Європейська Україна». Її програмним документом є коаліційна угода, невід'ємною складовою якою є Регламент Коаліції. Розділ 5 має назву «Принципи взаємодії між Коаліцією та

Кабінетом Міністрів України» та включає наступні засади:

- положення Коаліційної Угоди є основою для Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Коаліція підтримуватиме парламентськими засобами реалізацію Програми діяльності Кабінету Міністрів України після її прийняття;

- Коаліція формує Кабінет Міністрів України з урахуванням рівня кваліфікації та доброчесності кандидатів на посади членів Кабінету Міністрів України. Під час формування Кабінету Міністрів України не застосовується квотний принцип;

- члени Кабінету Міністрів України є відповідальними за втілення реформ, визначених Коаліційною Угодою. Діяльність члена Кабінету Міністрів України, яка суперечить вимогам Коаліційної угоди, матиме наслідком його політичну відповідальність, зокрема розгляд Верховною Радою питання про відставку такого члена Кабінету Міністрів, ініційоване Коаліцією;

- Кабінет Міністрів України бере участь в законодавчому процесі у порядку, який серед іншого має на меті забезпечення тісної взаємодії членів Кабінету міністрів та парламентських комітетів у законодавчому процесі.

- Коаліція забезпечить пріоритетність розгляду Верховною Радою України законопроектів, спрямованих на виконання вимог Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та Плану заходів з її імплементації [8].

Однак, законодавчого закріплення будь-які положення про співробітництво парламентської більшості та уряду і досі не отримали. Про це ж зазначають Ю. М. Бисага, Д. М. Белов, С. С. Шаранич, підкреслюючи, що без вирішення принципового питання – конституційної регламентації статусу більшості та механізмів її взаємодії з опозицією, з одного боку, та урядом – з іншого, усі спроби формування коаліційного Кабінету Міністрів України були лише імітацією цього процесу, внаслідок чого на Верховну Раду України покладалася відповідальність за дії органу, на який вона реально не впливала [2, с. 122].

Заслугує на увагу також питання припинення діяльності Кабінету Міністрів України у зв'язку із розпадом парламентської більшості. Відповідно до ч. 7 ст. 83 Конституції України, коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Якщо коаліція не створюється у встановлений законом термін, Президент має право дострокового припинення повноважень Верховної Ради України (п. 1 ч. 2 ст. 90 Конституції України). Перед новообраною Верховною Радою України, згідно ч. 1 ст. 115 Конституції, Кабінет Міністрів України складає повноваження. Таким чином, стабільність уряду безпосередньо залежить від стабільності проурядової більшості в парламенті.

Проте, це може мати і негативні наслідки Н. А. Жук зазначає, що в умовах парламентської та парламентсько-президентської республік (так звані

«держави партій») механізм впливу уряду на парламент здійснюється через партії більшості. Останні не ризикують голосувати проти уряду, оскільки це може викликати розпуск парламенту і перехід влади до опозиції. Це призводить до того, що у владі може лишатися не найкращий за своїми професійними якостями, однак «свій» для парламентської коаліції уряд [3, с. 124].

Підсумовуючи вищевикладене, слід виокремити основні моменти взаємодії парламентської більшості та уряду в Україні.

По-перше, створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України є першим етапом формування Кабінету Міністрів України, оскільки коаліції як самостійний суб'єкт конституційного процесу вносить Президенту України кандидатуру Прем'єр-міністра України. По-друге, формування персонального складу уряду віддане Прем'єр-міністру України та Верховній Раді. Очевидно, що підтриманий парламентом Прем'єр-міністр формує уряд відповідно до партійного складу коаліції, що підтримала його кандидатуру. По-третє, Програма діяльності Кабінету Міністрів України має ґрунтуватися на засадах проурядової коаліції, оскільки уряд має провадити в першу чергу ті ідеї та проекти, які в ході парламентських виборів були підтримані більшістю населення країни. По-четверте, стабільність функціонування парламентської більшості є запорукою швидкого та ефективного проведення урядових ініціатив через Верховну Раду України. На рівні внутрішньо-коаліційної регламентації можуть вирішуватися питання оперативної взаємодії Кабінету Міністрів України та парламентської більшості. Проте, ці питання вимагають закріплення на законодавчому рівні, в першу чергу – повернення до тексту Регламенту Верховної Ради України положень, що регулюють питання діяльності коаліції депутатських фракцій. І, по-п'яте, повноважність Кабінету Міністрів України

безпосередньо залежить від формального існування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бабенко К. А. Участь парламенту у формуванні уряду: проблеми і перспективи конституційної реформи в Україні [Текст] / К. Бабенко // Юридична Україна. – 2012. – № 1. – с. 12-23.
2. Бисага Ю. М. Парламентська більшість (коаліція) та парламентська опозиція: теоретико-правове дослідження [Текст] : монографія / Ю. М. Бисага, Д. М. Белов, С. С. Шаранич; Держ. ВНЗ «Ужгород. нац. ун-т», Юрид. ф-т, Ф-т європ. права і правознавства. – Ужгород : УЖНУ, 2013. – 187 с.
3. Жук Н.А. Парламент, Президент, уряд: через взаємостримання до рівноваги [Текст]: монографія / Н.А. Жук. – Х.: Харків юридичний, 2007. – 319 с.
4. Жук Н.А. Стримання і противаги в системі поділу влади в Україні (загальнотеоретичні проблеми) [Текст]: автореф. дис... канд. юрид. на-ук: 12.00.01 / Н.А. Жук ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2006. – 20 с.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про Кабінет Міністрів України [Текст]: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
7. Протасова В.Є. Парламентсько-президентська республіка в контексті конституційного реформування в Україні [Текст] / В. Протасова // Вісник Національної академії правових наук України. – 2009. – № 6. – С. 67-74.
8. Совгіря О. В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку / О. В. Совгіря. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 464 с.
9. Угода про створення коаліції депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України VIII скликання [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://samopomich.ua/wpcontent/uploads/2014/11/Koalicyyna_u_hoda_parafovana_20.11.pdf