

УДК 328.122(4)

**Ю. Древаль****ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ  
ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ БІЛЬШОСТІ (ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН)**

**Проаналізовано питання формування та функціонування парламентської більшості в європейських країнах. З'ясовано, що найбільш стійкими та ефективними є малі коаліції та коаліції зі стабільною підтримкою.**

**Ключові слова:** парламент, парламентська більшість, коаліція депутатських фракцій, мала коаліція, велика коаліція.

Будь-яким країнам властива поглиблена політична фрагментація, яка, природно, засобом демократичних виборів переноситься і в стіни парламентів. Вид підготовки й, особливо, прийняття парламентських рішень (як правило, більшістю голосів) зумовлює представників різних політичних сил консолідуватися, об'єднуватися навколо спільних принципів та програм. Відтак існує стала тенденція до чіткого “біполярного” розмежування депутатів (одні голосують “за”, а інші – “проти”), що є основою формування парламентської більшості та опозиції. Від діяльності парламентської більшості (коаліції депутатських фракцій) значною мірою залежить й ефективність здійснення парламентських функцій. До того ж, у парламентських республіках більшість несе повну політичну відповідальність за діяльність уряду.

У країнах Західної Європи парламентська більшість формується, як правило, на основі угод між декількома партіями. На сьогодні чи не єдиним прикладом постійного існування парламентської більшості на основі однієї політичної партії є Велика Британія (де основні політичні сили утворюють у Палаті обшин офіційно визнані сторони: парламентську більшість та “офіційну опозицію її Величності”), що першочергово пояснюється традиціями її партійної системи та мажоритарною системою виборів. Щоправда, в деякі парламентські скликання однопартійна більшість також утворювалась у скандинавських країнах, Іспанії та Португалії.

Тому словосполучення “парламентська більшість” та “коаліція депутатських фракцій” відображають об'єктивні й тісно взаємопов'язані політичні процеси, що обумовлені функціонуванням парламентів та парламентаризму загалом. Немає сумнівів і в тому, що для перехідних країн (до яких, безумовно, належить і Україна) актуальним є опрацювання відповідного досвіду країн зі сталими традиціями парламентської демократії.

До недавніх часів дослідження інституту парламентської більшості вели переважно західні дослідники, адже радянська модель організації влади з її ключовою ідеєю монолітної волі трудящих не передбачала нічого подібного. Зусиллями Дж. Елстера, Г. Кречмера, А. Лейпхарта, Р. Патнема, Дж. Пауела, Дж. Прідема, А. Пшеворського, Л. Хартца, Б. Шлоера та інших вчених опрацьовано й понятійний апарат дослідження, зокрема поняття “мала коаліція” та “широка коаліція” (за цього, щоправда, висловлюються далеко не однакові судження стосовно причин формування та значущості вказаних угруповань). За останній період часу вказана проблематика все частіше трапляється і на сторінках українських фахових видань (зокрема у працях А. Романюка, Ф. Рудича, С. Рябова та Ю. Шведа).

Утім, про всебічне з'ясування проблеми поки що не може йтися, і справа не лише в якісно нових умовах сьогодення, а й в недостатній емпіричній обґрунтованості деяких тверджень, неузгодженостях у понятійному апараті тощо. Недостатньою мірою з'ясоване й питання різних типів парламентських коаліцій. До того ж, в Україні у публікаціях на теми численних “коаліціад” спостерігається явний перекис у бік суто суб'єктивної сторони (“хто з ким домовився”, “яка ціна цих домовленостей”, “хто кого перехитрив” тощо), за рахунок аналізу сутнісних факторів.

Мета статті, з урахуванням наведеного стану досліджень полягає в уточненні і систематизації напрацювань стосовно формування та функціонування інституту парламентської більшості, а також з'ясуванні ефективності та стабільності різних типів коаліцій депутатських фракцій.

Європейській парламентській практиці властива тенденція проходження у парламент окремих політичних партій, а не блоків (зворотні випадки трапляються доволі рідко, наприклад в Ірландії у 1973 р. та в Австрії у 1975 р.). Відтак великого значення набуває питання щодо укладення міжпартійних угод між партіями-переможницями парламентських перегонів. Природно, що коаліції мають тяжіти до партійного центру, проте щодо цього необхідно зробити деякі уточнення. Як писав у свій час М. Дюверже, “партії завжди розвинуті більш зліва, аніж справа, тому що вони там завжди потрібніші” [1]. Здебільшого погоджуючись з цим висновком, усе ж у цьому випадку необхідно говорити про “лівий центр” як основу для партійно-політичного зближення, що, до речі, підтверджується і парламентською практикою більшості європейських країн.

Існує декілька видів парламентських коаліцій, зокрема малі коаліції чи мінімально виграшні (переможні) коаліції, великі (широкі) коаліції, надмірні коаліції та уряди меншості (із різновидами у формі коаліції з нестабільною підтримкою і коаліції із стабільною підтримкою).

Природним є потяг до коаліції споріднених політичних сил (*мала коаліція*). Вона традиційно формується на основі домовленостей між одним із лідерів парламентських перегонів і однією-двома менш впливовими (“малими”) партіями. Звичайно, у такому формуванні визначальною є позиція великої партії (коаліція з домінуючим учасником). Але, за оцінками західних експертів (зокрема Б. Шлоєра), позиція “малої партії” досить часто стає вирішальним фактором у прийнятті політичних рішень [2]. Подібні коаліції справедливо називаються ще й *мінімально переможними*, оскільки у разі виходу найменшої політичної сили втрачається статус переважаючого внутрішньопарламентського об'єднання.

Показовим прикладом щодо цього, за нашою оцінкою, є досвід блокування політичних партій у німецькому Бундестазі. Упродовж останніх трьох десятиліть (до листопада 2005 р.) Вільна демократична партія (далі – ВДП), яка за всіма ознаками є “малою партією”, була незмінним партнером в урядових коаліціях: упродовж 1969 – 1982 рр. – із СДПН, згодом із ХДС/ХСС, відіграючи за цього роль балансира чи модератора.

Проте нерідко виникають ситуації, коли жодна впливова партія не може об'єднати партнерів у переважаюче внутрішньопарламентське угруповання. Тоді єдиним раціональним заходом вважається досягнення консенсусу щодо утворення *уряду меншості* (зазвичай однопартійного). За цієї формули політичні партії беруть на себе зобов'язання підтримувати кабінет, навіть не входячи до його складу.

Розповсюдженими є дві базові моделі такого типу коаліцій: *коаліція з нестабільною підтримкою* (одноразова угода) та *коаліція зі стабільною підтримкою* (в обмін на деякі поступки) [3].

На перший погляд, такі уряди мають суперечити загальноприйнятим підходам до формування парламентських коаліцій. Проте, що на рівні поверхового сприйняття може виглядати парадоксальним, вони досить часто трапляються в європейській історії. За підрахунками К. Строма, із взятих за основу 323 урядів уряди меншості утворювались у 114 випадках, що становить 35,3%, або приблизно 8 кабінетів меншин на одну країну, чи більше двох таких кабінетів на країну протягом одного десятиліття [4]. У Данії, Норвегії та Швеції, наприклад, у деякі скликання впливові соціал-демократичні партії за причини значної розбіжності у політичних поглядах із опонентами (як правило, правими консерваторами) утворюють або ж коаліційні уряди меншості, або ж однопартійні уряди меншості.

Створення й функціонування урядів меншості інколи супроводжується доволі несподіваними й нестандартними ситуаціями. Найпереконливішим прикладом стосовно цього є створений ще у 1973 р. уряд меншості Ліберальної партії в Данії, який контролював лише 13% парламентських місць.

Для постсоціалістичних країн цікавим і повчальним видається досвід Чеської республіки. У 1998 р. правляча Громадсько-демократична партія (ОДС) посіла друге місце на парламентських виборах (27,7% голосів), поступившись першістю соціал-демократам (ЧССД) (понад 32% голосів). Але переможцям не вдалося сформувати парламентську коаліцію (праві партії не вважали за необхідне співробітничати з соціал-демократами, а з комуністами вже не бажали співробітничати самі переможці парламентських перегонів). З цієї, за загальним визначенням, “патової ситуації”, було знайдено доволі оригінальний вихід: дві найбільш впливові партії – ОДС і ЧССД – уклали так званий “опозиційний договір” (*opozicni smlouwa*), за яким ОДС як провідна опозиційна партія погодилась на утворення соціал-демократами уряду меншості в обмін на ключові пости в парламенті (за цього обидві партії зобов’язувались не вступати в коаліції з іншими політичними силами) [5].

В умовах проходження до парламенту двох чи більше авторитетних політичних партій з різними політичними устремліннями інколи утворюється *велика (широка) коаліція*. Основною причиною створення широкої коаліції вважається необхідність прийняття невідкладних для розвитку країни заходів, а умовою, як правило, домовленість про входження представників менш впливових партійних фракцій до складу кабінету, в якому ключові посади належать більш впливовій партії. Як правило, такі коаліції утворюють партії з різними (інколи навіть із протилежними) політичними устремліннями.

Показовим прикладом утворення таких коаліцій є парламентська практика ФРН, де велика коаліція утворювалась двічі. Перший раз вона діяла впродовж 1966 – 1969 рр. і складалась із представників СДПН та блоку ХДС/ХСС. Таке загалом неприродне для країни єднання парламентських фракцій забезпечило прийняття низки законів, що створили умови для виходу країни з економічного спаду. Друге утворення великої коаліції у тому ж складі завдячує парламентським виборам 2005 р. Її основними причинами, окрім відносного паритету партійних сил у парламенті (ХДС/ХСС – 35,2% голосів, СДПН – 34,3% голосів), було вирішення найбільш нагальних для країни питань.

Формально, з огляду на представлення у владі значної кількості електорату і певних економічних зрушень, велика коаліція може вважатися оптимальним

внутрішньопарламентським об'єднанням. Проте йому властиві й деякі суттєві негативні наслідки. У ФРН, наприклад, саме великій коаліції “першого формату” завдячувало тодішнє зростання неонацистських сил та посилення “лівої” непарламентської опозиції. У сучасних німецьких політиків є чимало підстав побоюватися, що й велику коаліцію “другого формату” також супроводжуватимуть деякі негаразди. Зокрема, як стверджує депутат від СДПН Р. Мютценіх, вже на сьогодні стає очевидним, що ВДП та “Зелені” “майже зникають з поля зору громадськості”, натомість різко посилюються “партії протесту” [6].

В якості різновиду великої коаліції ми розглядаємо і так звану *надмірну коаліцію*. Вона визначається тією обставиною, що в разі виходу з неї якоїсь однієї партії решта коаліційних партнерів все ще матиме достатньо місць у парламенті для збереження більшості. Така коаліція не є типовою для парламентської практики більшості європейських країн, адже політичні партії не схильні “безмірно” ділитися своїми владними здобутками.

Надмірні парламентські коаліції існували лише в чотирьох європейських країнах (Бельгії, Італії, Нідерландах та Фінляндії). Як правило, за аналогією з великими коаліціями такі коаліції також утворювалися з формально зазначеним завданням вирішення злободенних питань. У Бельгії, наприклад, вона утворювалась із метою внесення кардинальних змін до конституції задля подолання кризи з мовного питання. Досвід тих країн, у яких надмірні коаліції утворювались неодноразово (Італія та Фінляндія), вказує на загальну нестійкість таких парламентських об'єднань.

У розрізі зазначеної проблематики одне з чільних місць відводиться питанню стабільності парламентських коаліцій та сформованих нею урядів (яке, як відомо, є проявом і суттєвим компонентом більш загальної проблеми стабільності та нестабільності політичних режимів). Саме стабільність уряду має бути визначальним чинником доцільності та ефективності існування парламентської коаліції. Своєю чергою, за оцінкою Р. Даля, нестабільні уряди можуть стимулювати в народі розчарування у представницькій демократії взагалі [7].

Вихідними для розуміння проблеми визнаються положення про наявність конституційного порядку, про консолідацію демократії, про легітимність влади, а також про оптимальний зв'язок між парламентськими коаліціями та урядами за умов парламентської республіки [8].

Згідно з нашим аналізом, до названого переліку необхідно додати й положення про коаліцію зі стабільною підтримкою та про наявність “сильної партії”. У ряді причин коаліційної стабільності не треба також недооцінювати й приналежності об'єднань політично споріднених сил (образно кажучи, сусідніх партій), для чого оптимально підходить термін *сумісність коаліції*. Вповні ефективним мірилом ідеологічної спорідненості політичних партій ми визнаємо шкалу “право-лівого” політичного спектру. У разі ж вимушеного союзу ідеологічно віддалених політичних сил зменшення відстані між ними можливе за допомогою залучення до коаліції так званої *сполучної партії*, покликаної додатково зв'язати партнерів по коаліції і полегшити процес переговорів. Проте, як свідчить досвід деяких країн (зокрема Італії та Фінляндії), і наявність сполучної партії не спроможна приглушити наявні протиріччя між ідеологічно різнорідними фракціями. За цієї причини надмірні та несполучні коаліції майже не трапляються в сучасних європейських країнах.

Наведені факти та аргументи дозволяють вибудувати логічно-лінійний ряд стабільності/нестабільності парламентських коаліцій. Отже, за нашою оцінкою,

найстабільнішими є *уряди однопартійної більшості* (такий висновок узгоджується як із логікою партійно-політичного розвитку, так і з принципами формування коаліцій). Далі мають йти *мінімально переможні сполучні коаліції*, *мінімально переможні несполучні коаліції* та *уряди меншості* (час існування яких у середньому не перевищує двох років). Завершувати цю логічно-лінійну побудову мають *великі коаліції* та *надмірні коаліції*.

Повноваження та функціонування більшості у законодавчих зібраннях прямо залежать від форми правління. Найвагомніше, як підтверджено в дослідженні вище, цей інститут виявляється і розкривається в парламентських чи парламентсько-президентських системах. Проте не треба недооцінювати тієї ролі, яку він відіграє і в умовах напівпрезидентської республіки.

Суттєво збагачує знання про інститут парламентської більшості в умовах президентсько-парламентської форми правління досвід французької П'ятої республіки, яка бере початок власної історії з 1958 р. і за декілька десятиліть існування виявила спроможність ефективно функціонувати навіть при виникненні різних катаклізмів, що зайвий раз підкреслює значущість використання її досвіду. За оцінкою М. Догана і Дж. Хіглі, вже перші п'ять років її існування стали взірцевими для розуміння характеру заміни нестабільного демократичного режиму стабільним демократичним [9].

Але згодом її чекали суворі випробування. Зокрема, чи не найбільш резонансними і важливими для розуміння її форми правління стали парламентські вибори 1986 р., коли вперше в історії П'ятої республіки не співпали політичні орієнтації президента і нової парламентської більшості. Президент соціаліст Ф. Міттеран був змушений призначити на пост прем'єр-міністра лідера правої коаліції Ж. Ширака, який без консультацій з президентом сформував кабінет із членів правих партій. Це знаменувало небачене у попередні 28 років переміщення центру виконавчої влади від глави держави до керівника уряду (така практика, до речі, повторювалась у цій країні ще тричі).

Саме такі перипетії політичної історії сучасної Франції стали основою для визначень, що особливості зазначеної форми правління значною мірою залежать від політичного спрямування парламентської більшості. За оцінкою Ф. Ардана, "П'ята Республіка одночасно може називатися і парламентською, і президентською (риси парламентської республіки, усе ж, мають домінуючий характер)" [10]. За нашою оцінкою, залежно від особливостей співвідношення влади Президента і більшості, в Національних зборах форму правління П'ятої республіки можна визначати і як президентсько-парламентську, і як парламентсько-президентську [11].

### **Висновки**

Досвід європейських країн вказує на те, що інститут парламентської більшості є невід'ємним атрибутом внутрішньоорганізаційного структурування в органах народного представництва і вагомими надбанням сучасного демократичного врядування. Він, зокрема, посилює ефективність функціонування парламентів й надає додаткові умови для стабілізації політичних режимів. У парламентських республіках парламентська більшість прямо впливає на формування та функціонування органів виконавчої влади. Серед наведених та проаналізованих у дослідженні варіантів парламентських коаліцій найбільш стійкими та ефективними маємо визнати малі коаліції та коаліції зі стабільною підтримкою.

Наведений фактичний та аналітичний матеріал доцільно врахувати при аналізі внутрішньоорганізаційного структурування у Верховній Раді України (що вимагає окремого дослідження).

## Література

1. Дюверже М. Политические партии / М. Дюверже ; пер. с фр. Л. А. Зими́на. — М. : Академ. Проект, 2000. — 558 с.
2. Шлоер Б. Про більшість і меншість у парламенті ФРН / Б. Шлоер // Парламентаризм в Україні: теорія та практика [Текст]. — К. : [б. в.], 2001. — С. 122—126.
3. Шмачкова Т. В. Теории коалиций и становление российской многопартийности (Методики рационализации выбора) / Т. В. Шмачкова // Полис [Текст]. — 1996. — № 5. — С. 28—52.
4. Strom K. Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality on Nonwinning Cabinet Solutions / K. Strom // Comparative political Studies [Text]. — 1984. — Vol. 17. — № 2. — P. 199—227.
5. Шимов Я. В. Гражданское общество и правящая элита в переходный период: чешский вариант / Я. В. Шимов // Полис [Текст]. — 2001. — № 3. — С. 149—159.
6. Мютцених Р. Первые шаги “большой коалиции” / Р. Мютцених // Мировая экономика и международные отношения [Текст]. — 2006. — № 5. — С. 19—27.
7. Dahl R. Poliararchy: Participation and Opposition [Text] / R. Dahl. — New Haven : Yale Univ. Press, 1971. — 257 p.
8. Zimmerman E. Government Stability in Six European Countries During the World Economic Crisis of the 1930s: Some Preliminary Considerations / E. Zimmerman // European Journal of Political Research [Text]. — 1987. — Vol. 15. — № 1. — P. 23—52.
9. Доган М. Роль политического класса в смене режимов власти / М. Доган, Дж. Хигли // Мировая экономика и международные отношения [Текст]. — 1998. — № 2. — С. 101—108.
10. Ардан Ф. Франция: государственная система / Ф. Ардан ; пер. с фр. Л. С. Филипповой. — М. : Юрид. лит., 1994. — 176 с.
11. Древаль Ю. Еволюція політичної системи сучасної Франції: уточнення базових оцінок / Ю. Древаль // Дослідження світової політики [Текст] : зб. наук. пр. — 2003. — С. 84—93.

**Yu. Dreval**

### **THE FORMATION AND FUNCTIONING OF PARLIAMENTARY MAJORITY (THE EXPERIENCE OF EUROPEAN COUNTRIES)**

**The question of formation and functioning of parliamentary majority in European countries has been analyzed. It has been specified that the most firm and the most effective are small coalitions and coalitions with stable support.**

**Key words: parliament, parliamentary majority, coalition of deputy fractions, small coalition, big coalition.**