

УДК 342.2

**ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ БІЛЬШОСТІ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ  
УКРАЇНИ В ФОРМАТІ КОАЛІЦІЇ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ**  
**THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS OF FORMATION OF A MAJORITY IN THE  
VERKHOVNA RADA OF UKRAINE IN THE FORM OF COALITION OF DEPUTIES FACTIONS**

**Шаранич С.С.,**  
*аспірант юридичного факультету  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Проведений теоретично-правовий аналіз формування і правового закріплення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України через призму аналізу законодавчої бази дослідження.

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

Проведен теоретический правовой анализ формирования и правового закрепления коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины через призму анализа законодательной базы исследования.

**Ключевые слова:** парламент, парламентская коалиция, парламентское большинство, коалиция депутатских фракций.

The theoretical legal analysis of the formation and consolidation of legal coalition of parliamentary factions in the Verkhovna Rada of Ukraine through the prism of analysis of the legal framework are studied.

**Key words:** parliament, parliamentary coalition, majority of parliament, coalition of deputies factions.

**Постановка проблеми.** Становлення конституційного статусу та ваги Верховної Ради України в системі стримувань і противаг державної влади безпосередньо залежить від успішності вирішення завдання її внутрішньої структуризації зокрема утворення таких усталених у зарубіжній конституційній практиці структур у представницькому органі, як парламентська більшість (коаліція) та парламентська опозиція.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Ті чи інші сторони становлення коаліції депутатських фракцій

вивчали В. Шаповал, В.П. Колісник, Ф.В. Веніславський, В.І. Кичун, Т.В. Задерей.

**Виділення невирішених проблем.** Навіть після того, як пройшов значний час після відміни конституційної реформи 2004 року, залишилися проблемні аспекти становлення коаліції депутатських фракцій та її інституційне оформлення.

**Мета статті.** З урахуванням сучасного стану досліджень та проведеного теоретичного правового аналізу за-

конодавчої бази з'ясувати проблемні аспекти становлення коаліції депутатських фракцій в Парламенті України та засоби їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** У відповідному рішенні Конституційний Суд України безпосередньо встановив, що „фракційне структурування Верховної Ради України і формування коаліції депутатських фракцій є обов'язковими умовами її повноважності” [1].

Роль коаліційної більшості в організації парламентських процедур за будь-яких умов є визначальною. Особливо значимою є ця роль в парламентарних і наближених до них змішаних формах правління, де уряд формується в парламентський спосіб. У спеціальній літературі згадані форми правління визначаються як „правління партій”. Тут спроможність правлячих політичних сил до узгодженої й організованої системи дій, найважливішими з яких є утворення коаліційної більшості та стабільного й ефективного уряду на її основі, виступають ключовими інструментами легітимації парламентаризму як форми правління. У парламентарних та змішаних республіканських формах правління інститут парламентської більшості є найважливішим інструментом для вироблення політичного курсу, утворення уряду та реалізації через нього згаданого курсу. Партійні фракції, що утворюють більшість, таким чином, повинні бути представлені в уряді. Ті ж політичні сили (партії), які не беруть участь у формуванні кабінету, вважаються опозицією [2, с. 69].

У грудні 2004 року Верховна Рада України внесла зміни до Конституції України. Нова редакція Основного Закону набрала чинності 1 січня 2006 року, за винятком деяких положень, які стосувалися, зокрема, порядку формування уряду і які в свою чергу набрали чинності після обрання Верховної Ради України п'ятого скликання. Згідно зі змінами, коаліція фракцій, що становлять парламентську більшість, повинна бути сформована протягом місяця з дня відкриття першого засідання парламенту або після відставки попереднього уряду (ст. 83 Конституції України).

Парламентська більшість у Верховній Раді України формується після проведення депутатськими фракціями консультацій. За результатами проведених консультацій укладається Угода про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України. Важливо, однак, відзначити, що в самому Основному Законі України поняття «коаліційної угоди» було відсутнє й замінено невизначеним за змістом формулюванням „узгодження політичних позицій” (абз. 6 ст. 83 Конституції України). Фактично конституційними змінами було створено інститут, який не мав чіткої процедури свого формування й функціонування. І саме цей інститут був ключовим у запровадженому поправками механізмі влади. Відсутність у Конституції України положень про механізм легітимації коаліційної більшості доповнюється відмовою від правової регламентації деяких принципів питань організації коаліційної більшості – розпуску, включення та виключення учасників, прав окремих депутатів і керівництва фракцій. Основний Закон України містив лише положення, які встановлювали часові рамки утворення коаліції і внесення останньою Президенту України пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України [14, с. 72].

Відсутність конституційної вимоги програмної складової у формуванні більшості, а як наслідок – і вищого органу виконавчої влади – підтверджується політичною практикою: ні принципи програмні розбіжності між учасниками правлячої коаліції, ні відсутність затвердженої Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України не є конституційно-правовою перешкодою для роботи Уряду чи існування самої коаліції.

Стаття 83 Конституції України встановлювала лише загальні принципи формування та функціонування коаліції. В ній зазначається, що у Верховній Раді України „за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій

формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради 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. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України” [3, с. 22].

Однак переважна більшість експертів указували на „недосконалість процедур формування більшості та принципів функціонування депутатських фракцій” [4, с. 26]. Положення Конституції щодо більшості було фрагментарними. Згідно зі ст. 83 Конституції, „Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді... вносить пропозиції Президенту щодо кандидатури Прем'єр-міністра, а також... щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів”. Але вже у ст. 114 чітко було записано, що „...інші члени Кабінету Міністрів призначаються Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра”. Звідси відсутність або наявність коаліції не є обов'язковими під час голосування за склад уряду. Отже, як зазначали дослідники, з самого початку закладається ситуація, коли за уряд може голосувати ситуаційна більшість [5, с. 3].

Відсутність у Конституції положень про права, обов'язки й відповідальність коаліції депутатських фракцій і груп значно ускладнювало реалізацію реформування країни у напрямі парламентської республіки, оскільки дозволяло вільне тлумачення законодавчих норм. Відсутнє визначення підстав для припинення повноважень народного депутата у разі виходу останнього із фракції, через що деякі парламентарії ігнорували партійні позиції під час формування коаліції.

Поза сферою прямого нормативного регулювання залишалася ситуація неспроможності парламентських політичних сил створити стабільну коаліцію. Конституція України не передбачала шляхів виходу із кризи внаслідок нездатності народних депутатів сформувати стабільну парламентську більшість та склад Кабінету Міністрів України. Враховуючи особливості відповідного етапу становлення вітчизняної партійної системи та традицій парламентаризму, доцільно було унормувати зазначене питання на конституційному рівні.

Ступінь залучення партій до державної діяльності, формування урядової (правлячої) коаліції (уряду) залежить передусім від форми правління, яка, у свою чергу, значною мірою визначає роль і вплив парламентських партій при створенні уряду. Однак сьогодні більшість зарубіжних політологів та правознавців вважає за доцільне говорити не про парламентське правління – важливу ознаку парламентаризму, а про два його самостійних принципи: принцип формування уряду на основі співвідношення сил у парламенті та принцип солідарної й політичної відповідальності уряду перед парламентом; окрім того, про доцільність використання спеціальних заходів з метою досягнення стабільності урядової (правлячої) коаліції в умовах відсутності в парламенті стійкої більшості [6].

Беручи до уваги особливості партійної системи України та стан політичної і правової культури народних депутатів України, ст. 90 Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 р. вимагала (під загрозою дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Президентом України) утворення протягом одного місяця у Верховній Раді України коаліції депутатських фракцій.

В умовах багатопартійної системи парламентська більшість завжди буде похідною від результатів парламент-

ських виборів; її формування – це спонтанний процес, який відображатиме розстановку та взаємодію політичних сил у конкретний момент і в конкретних обставинах. Застосування ж пропорційної виборчої системи створює належні інституційні передумови й сприяє більш успішному та пришвидшеному формуванню центристської партійної більшості в парламенті. Проте вітчизняні партійно-політичні реалії не дозволяють сприйняти відповідний зарубіжний досвід: за умови, що держава не вводить згаданий процес у нормативно визначені нею форми, утворення парламентської більшості, з огляду на відсутність у сучасній багатопартійній системі України потужних центристських партій, здатних сформувати стабільну більшість, стане однією з найбільших організаційних проблем Парламенту.

У даному контексті цілком логічною була поява у ст. 90 Конституції України положення про право Президента України достроково розпустити представницький орган, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не буде сформовано коаліцію депутатських фракцій. Варто також зазначити одну принципову особливість формулювання п. 1 ст. 90 Конституції України. Згадане положення Основного Закону надає Президенту України право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо „протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій...”. Між тим, абз. 10 ст. 83 Конституції України вказував, що „депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України...”. Формулювання ст. 83 Конституції України унеможливило реалізацію Главою держави права розпуску Парламенту в ситуації, коли створення передбаченої ст. 90 Конституції України коаліційної більшості є об'єктивно непотрібне, тобто в ситуації, коли відповідна політична партія (її фракція) володіє більшістю місць у Верховній Раді України.

Аналізуючи проблематику, пов'язану з організацією та діяльністю коаліційної більшості у Верховній Раді України, логічно було б поставити питання: які юридичні та політичні наслідки як для функціонування влади, та і для держави в цілому може мати затримка процесу формування парламентської більшості? Юридичні наслідки полягатимуть у можливості реалізації згаданого права Президента України щодо розпуску Парламенту. Глава держави вперше зреалізував це право 2 квітня 2007 р., започаткувавши вітчизняну практику дострокового припинення повноважень представницького органу [14, с. 74].

Указ Президента України від 2 квітня 2007 р. „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” став результатом гострого протистояння Глави держави, опозиційних парламентських і позапарламентських політичних сил із правлячою парламентсько-урядовою коаліцією. Підставою дострокового розпуску Парламенту було утворення коаліційної більшості, яка складалася з депутатських фракцій та окремих народних депутатів – більшості, утворення якої згодом було санкціоноване Рішенням Конституційного Суду України від 6 березня 2010 р. У своєму Указі від 2 квітня 2007 р. Президент України розцінював утворення такої більшості як „грубе порушення Конституції України з боку Верховної Ради України”, „реальну передумову узурпації влади в Україні”, а також як таке, що „загрожує національній безпеці, спричиняє дестабілізацію політичної ситуації в державі, створює потенційну небезпеку державному суверенітету” [7, с. 1].

Події 2 квітня 2007 р. засвідчили всю очевидність потреби подальшої нормативної регламентації порядку й умов утворення коаліційної більшості у представницькому органі. Видання Президентом України Указу про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України мотивувалося фактичним існуванням у Парламенті коалі-

ційної більшості, сформованої з депутатських фракцій та окремих депутатів з опозиційних фракцій, тобто коаліційної більшості, не передбаченої ст. 83 Конституції України. Коаліція, яка фактично утворилася в Парламенті, за своєю суттю не відповідала тому, що в Конституції України названо „коаліцією депутатських фракцій”. Це спричинило безпрецедентну ситуацію, яка без рішення органу конституційної юрисдикції не могла бути розв'язана суто у правовій формі.

10 квітня 2007 р. Верховна Рада України п'ятого скликання, з огляду на прийняття Президентом України Указу від 2 квітня 2007 р. про дострокове припинення її повноважень, вилучила із Регламенту п. 4 ст. 61, який гласив: „Позафракційний народний депутат має право за особистою заявою увійти до складу коаліції чи опозиції” [8, с. 202]. З формально-юридичних позицій, відповідна постанова Верховної Ради України усунула те, що було визначено в Указі Президента України як „реальна передумова узурпації влади в Україні” [9].

Наступним проблемним елементом правового та інституційного становлення коаліційної більшості була оцінка конституційності формування парламентської більшості „Стабільність і реформи”, що зумовила значний резонанс позицій фахівців-правників. Так, Рішенням Конституційного Суду України від 6 березня 2010 року, яким було легалізовано утворення вказаної вище більшості. Це Рішення органу конституційної юрисдикції, поряд із Рішенням щодо строків перебування на посту Президента України від 25 грудня 2003 року поповнило перелік „класичних” з точки зору політичної упередженості та залежності рішень КСУ [14, с. 73-74].

У відповідному Рішенні Конституційний Суд України оминув увагою аналіз ключової формули у абз. 6 ст. 83 Конституції України (в редакції від 8 грудня 2004 р.), про те, що „у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій...”. Це положення Основного Закону України чітко вказувало на коаліцію саме фракцій, а не на об'єднання, у якому поряд із фракціями його учасниками додатково могли б бути окремі депутати як представники інших фракцій чи позафракційні [10]. Таким чином, до складу коаліції депутатських фракцій могли увійти лише ті народні депутати України, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію. Ця умова підтверджується й формулюванням ч. 10 ст. 83 Конституції України (в редакції від 8 грудня 2004 р.) про те, що депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Якщо не прийняти до уваги політичну зумовленість Рішення КСУ, логіку знайти досить важко. Головними ознаками наявності коаліції з точки зору Конституційного Суду України „є наявність депутатських фракцій, а також більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України” [11]. Суд підмінює умову формування коаліції виключно із фракцій умовою наявності фракцій у складі коаліції. Попри всю категоричність й однозначність положення абз. 6 ст. 83 Конституції України про можливість існування у Верховній Раді України „коаліції депутатських фракцій”, Суд засобом логічно тлумачення спробував вкласти в це положення інший зміст, аніж той, який із нього з усією очевидністю випливає. Таке „подвійне тлумачення” Конституційного Суду України з положеннями Основного Закону України засвідчує утвердження принципу політичної доцільності над принципом верховенства права. Показовим є те, що згадане Рішення Суду суперечить правовим позиціям, виражених Судом у деяких його попередніх рішеннях [12].

Так, зокрема, у Рішенні від 17 вересня 2008 року КСУ чітко визначив, що „до складу коаліції депутатських фрак-

цій можуть увійти лише ті народні депутати України, які є у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію. Саме належність народних депутатів України до цих фракцій відіграє визначальну роль депутатських фракцій в утворенні коаліції депутатських фракцій” [13]. У цьому ж Рішенні Суд також встановив, що „Конституція України визначила суб’єктів формування коаліції депутатських фракцій – депутатські фракції”.

Враховуючи попередньо викладене, важливо відзначити той факт, що згадане Рішення Конституційного Суду України суперечить самій логіці організації механізму влади в умовах парламентаризму. Будь-який різновид парламентаризму, чи в його класичній (парламентарна республіка), чи раціоналізований формі (змішана республіка) знаходить легітимізацію через відповідність програмних засад партії (блоку партій), що утворює (утворюють) більшість у представницькому органі, змісту й результатам урядової політики.

**Висновки.** В умовах парламентаризму як форми правління та притаманного їй парламентського способу формування уряду сформований парламентською більшістю вищий виконавчий орган повинен спиратися на реальний баланс політичних сил у суспільстві. Вираженням цього балансу є фракційна структура представницького органу. Така сталість партійного складу парламентської більшістю й похідного від неї уряду виступає однією з найважливіших інституційних умов легітимізації всіх республік із парламентарною та змішаною формами правління.

Пов’язані з парламентською більшістю війни в розрізі політичних процесів вказують на численні проблеми та суперечності не тільки в політичному але і в правовому полі. З одного боку, діяльність коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України висвітлювала недоліки нормативної основи, зокрема Конституції України (в редакції 8 грудня 2004 р.), серед них: 1) закріплення в Основному Законі лише загальних принципів формування та функціонування коаліції; 2) складність процедури зміни складу коаліції; 3) проблемні питання щодо права фракції на вихід з коаліції; 4) питання про можливість виходу народного депутата з коаліції; 5) відсутність у Конституції положень про права, обов’язки й відповідальність коаліції депутатських фракцій і груп; 6) неврегульованість ситуації неспроможності парламентських політичних сил створити стабільну коаліцію, нездатність народних депутатів сформувати стабільну парламентську більшість та склад Кабінету Міністрів України.

З іншого боку, внутрішньо організаційні процеси в коаліціях, а також взаємовідносини парламентських угруповань між собою та з представниками інших гілок влади виправдовують побоювання, що наслідком відвертого ігнорування законів та наголосу на „політичному праві” є розвиток парламентаризму як « de jure» правового інституту, а суттєве його ущемлення, оскільки в такому разі перемагає не право, а політична доцільність.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п’ятої, шостої статті 13 Закону України “Про статус народного депутата України”, частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України та офіційного тлумачення положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81, частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 13 Закону України “Про статус народного депутата України” (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції) від 25. 06. 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>.
2. Мартинюк Р. Інститут парламентської більшості у вітчизняній політико-правовій практиці / Р.Мартинюк // Вибори та демократія. – 2010. – № 2-3 (24-25). – С. 69-77.
3. Закон України Про внесення змін до Конституції України : Закон України. – К. : Парлам, 2005. – С. 22.
4. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи (Аналітична доповідь) // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 26.
5. Гончарова Т. Особливості процесу формування парламентських коаліцій / Тетяна Гончарова // Віче. – 2009. – № 3. – С. 2-4.
6. Сірук М. Коаліційні клопоти. Чого вчить Україну закордонний досвід? / М.Сірук // День. – 2006. – 1 квітня. – С. 3.
7. Указ Президента України “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 1. (Спеціальний випуск). – С. 1.
8. Постанова Верховної Ради України “Про Регламент Верховної Ради України” // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – №№ 23, 24, 25. – С. 202.
9. Постанова Верховної Ради України “Про внесення змін до статті 61 Регламенту Верховної Ради України та Постанови Верховної Ради України “Про запобігання діям, що загрожують конституційному правопорядку, громадському спокою і стабільності в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>
10. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В.І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України / Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6.03.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6.03.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>.
12. Окрема думка судді Конституційного Суду України Стецюка П. Б. стосовно Рішення у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України / Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6.03.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>.
13. 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 (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) від 17.09.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>.
14. Мартинюк Р. Інститут парламентської більшості у вітчизняній політико-правовій практиці / Р. Мартинюк // Вибори та демократія. – 2010. – № 2-3 (24-25). – С. 69-77.
15. Бисага Ю.М., Белов Д.М. Особливості конституційного процесу в Україні / Ю.М. Бисага, Д.М. Белов // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2007. – Випуск 7. – С. 72-77.