

19. Тихий В. Захист конституційних прав і свобод Конституційним Судом України за зверненням фізичних і юридичних осіб / В. Тихий // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 65–69.

20. Чубар Л. Захист прав і свобод людини у конституційному судочинстві України / Л. Чубар // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 88–89.

21. Тодыка Ю. М. Толкование Конституции и законов Украины: Теория и практика : монография / Ю. М. Тодыка. – Х. : Факт, 2001. – 420 с.

Надійшла до редколегії 07.12.2009

Анотації

Розглянуто повноваження Конституційного Суду України у сфері тлумачення Конституції і законів України. Розкрито зміст тлумачення із використанням і порівняльним аналізом твердження різних науковців. Виявлено проблемні питання теорії і практики.

Рассмотрены полномочия Конституционного Суда Украины в сфере толкования Конституции и законов Украины. Раскрыто содержание толкования с использованием и сравнительным анализом утверждений разных ученых. Выявлено проблемные вопросы теории и практики.

Authorities of Constitutional Court of Ukraine in the sphere of construction of Constitution and laws of Ukraine are researched. The content of construction with the usage and comparative analysis of different scientists' statements is disclosed. Problems of theory and practice are exposed.

УДК 342.534

О. В. КУЛЬЧИЦЬКА,

здобувач

Київського національного університету внутрішніх справ

ДЕФІНІЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ ЯК ЗАПОРУКА СТАБІЛЬНОСТІ, ВІДНОСНОЇ СТАЛОСТІ ТА ВНУТРІШНЬОЇ ПОГОДЖЕНОСТІ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У конституційному праві статус має кілька втілень залежно від ролі, яку він відіграє у визначенні та фіксуванні стану учасників конституційно-правових відносин і підходів до його характеристик. Але в будь-якому своєму прояві конституційно-правовий статус має якості стабільності, відносної сталості та внутрішньої погодженості.

Носіями конституційно-правового статусу є суб'єкти конституційного права. Це соціальні та національні спільноти, людина та громадянин, держава в цілому та її складові частини, державні органи та їх посадові особи тощо. Таким чином, поняття конституційно-правового статусу застосовується в законодавстві і юридичній літературі до різних суб'єктів конституційного права.

Стабільність конституційно-правового статусу досягається, насамперед, шляхом закріплення його основ у конституційно-правових нормах, що забезпечує також його відносну сталість. При цьому внутрішня погодженість виявляється, насамперед, у взаємозв'язку та взаємозалежності елементів зазначеного статусу.

При дослідженні особливостей конституційно-правового статусу депутатських фракцій у Верховній Раді України для правової

науки важливо з'ясувати зміст понять «конституційний статус», «конституційно-правовий статус» і «правовий статус», які використовуються в нормативно-правових актах та науковій літературі, а також визначити принципи статусу депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Поняття та принципи статусу депутатських фракцій у Верховній Раді України вивчалися багатьма фахівцями в галузі права. Вагомий внесок у дослідження цієї тематики зробили, зокрема, О. М. Бандурка, В. С. Журавський, Л. Т. Кривенко, Ю. А. Нисневич, В. М. Селіванов, О. Ф. Скакун, В. Ф. Погорілко, Д. В. Табачник, С. О. Топалова, Ю. М. Тодика, Ю. С. Шемшученко та ін.

Зокрема, як зазначає О. Барабаш, фракції, як відомо з практики багатьох парламентів світу, здійснюють консолідуючий вплив на діяльність депутатів – членів партій, тим самим забезпечуючи реалізацію політичної волі певної частини суспільства. Яскравим підтвердженням цього є закріплення у більшій частині конституцій країн світу положень, що стосуються парламентських фракцій як одного з елементів політичної системи суспільства [1].

На думку А. З. Георгіна, парламент за своєю

природою є політичним органом, тому формування фракцій саме на партійній основі є виправданим [2]. В. Д. Гауеншільд говорить про те, що створення ж парламентських фракцій на професійних, регіональних чи інших засадах спричиняє перетворення парламенту на засіб задоволення вузьких за своєю соціальною основою корпоративних, кланових інтересів, що є неприпустимим [3].

На переконання С. М. Шаповала, словосполучення «депутатська фракція» є невдалим з огляду на вимоги семантики, адже за загальним смислом фракція – це частина чогось. Тому, на його думку, слід уживати термін «парламентська фракція», як це прийнято в державно-правовій практиці багатьох країн [4].

За свідченням німецького вченого Г. Кречмера, у правовій доктрині Німеччини існують різні точки зору на правову природу (правовий статус) фракцій, їх інтерпретують як приватно-правові спілки, спілки публічного права, публічно-правові корпорації, органи парламенту (його палат), частини відповідних політичних партій тощо [5].

Актуальність цього питання у німецькому праві значною мірою зумовлюється тим, що фракції бундестагу є стійкими розпорядниками фінансів, мають право брати на роботу найманих працівників, самостійно можуть укладати угоди та виступати в суді від свого імені, що, по суті, надає їм статус повноправних юридичних осіб.

В Україні фракції Парламенту поки що не потребують статусу юридичної особи, тому для відображення їх правового статусу, очевидно, немає потреби в аналізі такої великої кількості можливих теорій правового статусу фракцій, як у деяких зарубіжних країнах. Особливості українського законодавства дають підстави для того, щоб вважати фракції внутрішніми (робочими) органами Верховної Ради України. Слід зазначити, що саме такому визначенню статусу фракцій віддає перевагу більшість учених.

Мета даної статті – визначити поняття та проаналізувати принципи статусу депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Як узагальнена теоретична побудова подібний статус дозволить всебічно схарактеризувати той або інший суб'єкт конституційно-правових відносин на основі його юридичних властивостей й зв'язків. За такого підходу аналіз статусу суб'єкта набуває елементів динамізму, простежується послідовність стадій набуття

статусу, володіння ним та його реалізації.

Можна погодитися з думкою Н. А. Богданової, яка вважає, що в структурі конституційно-правового статусу державних органів варто виділити чотири основних елементи, що являють собою узагальнені та універсальні підходи до характеристики будь-якого суб'єкта конституційно-правових відносин. До них належать:

1. Місце в суспільстві та державі, соціально-політична роль і призначення.

2. Загальна правоздатність і дієздатність, що виявляється в юридичній легітиматії (що може бути пов'язане з необхідністю обов'язкової реєстрації) того чи іншого державного органу. Це означає установа того або іншого органу, визначення його статусу в нормативному акті, його формування, а за певних умов – зміну складу (наприклад перевибори) або скасування, здійснювані у встановленому правовому порядку.

3. Права та обов'язки або компетенція та відповідальність.

4. Гарантії стабільності та реальності правового стану суб'єктів конституційного права, що становлять собою систему правових умов, засобів і способів, що забезпечують їх розвиток, а також нормальне та належне функціонування по виконанню свого призначення [6].

Конституційно-правовий статус депутатських фракцій, на нашу думку, базується на широкому спектрі правових норм:

– норми про соціальне призначення даних депутатських фракцій, які конкретизуються в їх цілях і завданнях;

– норми, що встановлюють компетенцію (функції, основні напрямки діяльності й конкретні повноваження, тобто сукупність прав і обов'язків) депутатських фракцій;

– особливе значення для конституційно-правового статусу мають норми порядку виборів депутатів Верховної Ради України й формування фракцій та депутатських груп;

– внутрішній устрій і процедурні питання діяльності Верховної Ради: порядок проведення засідань, порядок голосування й прийняття рішень, законодавчі процедури тощо.

Україна як демократична держава будує своє суспільне життя на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, що закріплено в ст. 15 Конституції України [7]. У нашій країні створено всі передумови для існування багатопартійної системи. Відомий вислів про те, що «без політичних партій немає

парламентаризму», є правильним у переважній більшості випадків як стосовно того значення, що відіграють партії на виборах, так і того місця, що його посідають політичні партії (через свої парламентські організації, якими є фракції) у діяльності сучасних парламентів. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України).

Верховна Рада України має свої органи і підрозділи, пов'язані з діяльністю депутатів, фахівців-експертів, секретарів та обслуговуючий персонал:

– комітети є найважливішими органами Верховної Ради України, відповідальними за підготовку законопроектів, аналіз діяльності уряду та окремих його членів, виконання урядових програм, бюджету. Вони є постійним місцем роботи народних депутатів за фаховою належністю і бажанням. Народні депутати пишуть заяви про бажання працювати в тому чи іншому комітеті, враховуючи рекомендації фракцій, до яких вони належать. Склад комітетів затверджується сесією Верховної Ради України. Народні депутати можуть перейти до іншого комітету тільки за власною заявою і рішенням Верховної Ради України. Комітети Верховної Ради України утворюють підкомітети для роботи над законопроектами певного напрямку. Роботу комітетів забезпечують відповідні секретаріати, до яких входять фахівці з питань, що відносяться до відання комітетів [8];

– депутатські фракції Верховної Ради України є фактично повноправними суб'єктами парламентської діяльності. Вони беруть участь у визначенні порядку денного і формуванні керівництва всіх виборних органів Верховної Ради України.

Стосовно депутатських фракцій конституційне регулювання в Україні сьогодні зведено лише до оголошення принципу політичного плюралізму [9]. Визначення важливості фракцій в українському парламенті проявляється в тому, що фракції як складові Верховної Ради України є необхідними елементами «конституційної реальності», покликаними певною мірою спрямовувати технічну організацію парламентської діяльності.

Аналіз конституційно-правового статусу депутатських фракцій включає в себе не тільки визначення поняття фракції, а й визначення суміжних термінів, таких, як *депутатське об'єднання* та *депутатська група*. Характеристика поняття «депутатське об'єднання» базується на

конституційно-правових нормах, що регулюють суспільні відносини, які пов'язані, насамперед, із реалізацією однієї з основ конституційного устрою, такою, як визнання в Україні політичного різноманіття й багатопартійності, а також двох із найважливіших політичних прав громадян – права брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників, права обирати та бути обраними, а також права на об'єднання.

Фракції у парламенті відіграють визначальну роль в організації роботи і виборі керівництва всіх його ланок. Вони, поряд із комітетами, беруть участь у законотворчій роботі, мають певні можливості впливати на законотворчу діяльність через своїх членів, які входять до комітетів за квотами пропорційного представництва фракцій. Удосконалення роботи фракцій як однієї з найважливіших організаційних форм парламентської діяльності політичних партій має надзвичайно важливе значення для забезпечення конструктивної діяльності парламенту, для його політичного структурування саме на сучасному етапі розвитку парламентаризму в нашій державі, на якому здійснюється реформування виборчої системи, інституціоналізація політичних партій. Все це, безумовно, є необхідним для подальшого перетворення Верховної Ради України на парламент європейського рівня.

При цьому науковці по-різному ставляться до визначення місця такого парламентського утворення, як депутатська фракція. Деякі автори розглядають депутатські фракції тільки як одну з форм депутатської діяльності у Верховній Раді України [10], інші визнають їх важливим структурним елементом Верховної Ради України, що істотно впливає на законотворчість і надає руху механізму діяльності Верховної Ради України.

Діюча Конституція України використовує термін «фракція» в багатьох статтях (статті 81, 83, 89, 106, 114). Слід зазначити, що Конституція УРСР 1978 р., Конституція СРСР 1977 р., Конституція УРСР 1937 р. загалом не містили терміна «фракція».

Положення Про депутатські групи (фракції) у Верховній Раді України (від 13 травня 1994 р., яке втратило чинність згідно з Постановою Верховної Ради № 130/94-ВР від 27 липня 1994 р. з дня введення в дію Регламенту Верховної Ради України), регулювало такі питання: формування депутатських груп (фракцій), реєстрація депутатських груп (фракцій); права та порядок

діяльності депутатських груп (фракцій); повноваження Погоджувальної ради депутатських груп (фракцій); головні засади забезпечення діяльності депутатських груп (фракцій). Як видно з самої назви положення, поняття «депутатські групи» ототожнювалося з поняттям «фракції».

Сьогодні основні положення, що стосуються організації, формування, діяльності депутатських фракцій, містяться в Конституції України (лише зазначається їх наявність) та в Регламенті Верховної Ради (більш докладно). При цьому необхідно відзначити, що за своєю природою Регламент є лише підзаконним актом, хоча й ґрунтується на Конституції. При цьому Регламент містить лише найбільш загальні норми про депутатські фракції. У зв'язку із цим дане питання вимагає більше детальної регламентації. Такий аналіз у даному випадку покликаний показати процес удосконалювання конституційно-правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із депутатськими фракціями, у період пострадянських реформ в Україні.

У Регламенті Верховної Ради України [11] від 19 вересня 2008 р. депутатським фракціям присвячена окрема глава (гл. 11), що включає в себе статті, в яких визначається порядок формування депутатських фракцій та їх діяльності. При цьому слід відзначити, що ні Конституція України, ні Регламент Верховної Ради не дають визначення поняття «фракція». Таким чином, слід використовувати досягнення науки конституційного права та політології.

Офіційний статус фракціям і депутатським групам Верховна Рада України надала в перший же день своєї роботи. Верховна Рада 1-го скликання після прийняття Регламенту Верховної Ради України унормувала діяльність депутатських груп і фракцій. На той час Регламент Верховної Ради України закріплював політичне структурування парламенту до права депутатів формувати депутатські групи як на партійній, так і на позапартійній основі. Ще одна відмінність полягала в тому, що фракції парламентів західних країн залишаються більш-менш постійними структурами, члени яких рідко змінюють свою приналежність. Фракції і депутатські групи Верховної Ради України, навпаки, досить часто змінюються як кількісно, так і за своїм складом. У Верховній Раді України 1-го скликання на першій сесії було утворено 9 депутатських груп і фракцій, проте в процесі роботи парламенту

групи частково змінювали свою чисельність і назву. Жодна з них не мала більшості, а парламент досить часто працював у режимі ситуативної більшості й політичних спорів, хоча, незважаючи на це, він зміг ухвалити достатньо демократичну Конституцію України.

Верховна Рада України 2-го скликання почала своє внутрішнє структурування практично відразу – у 1994 р. Адже саме тоді почали утворюватись депутатські групи та фракції. Особлива роль у структуризації парламенту, безперечно, належить Регламенту Верховної Ради, який надавав депутатським групам і фракціям досить великого значення, і саме вони ставали визначальним суб'єктом парламентської діяльності, особливо з точки зору кадрових призначень, формування порядку денного та участі в погоджувальних механізмах і процедурах. Проте структуризація парламенту – процес динамічний, і за цей час депутатські групи і фракції змінювались не лише чисельно. Відбувалася і певна переорієнтація їх політичних позицій.

На сучасному етапі депутатські фракції, відповідно до Конституції України, Закону України «Про статус народних депутатів України» від 17 листопада 1992 р. та Регламенту Верховної Ради України від 19 вересня 2008 р., формуються на партійній основі.

На нашу думку, нормами спеціальних законів необхідно врегулювати умови й порядок утворення депутатських об'єднань (зокрема фракцій), їх чисельність, права, порядок їх організаційного й фінансового забезпечення. У законі доцільно вирішити питання про відносини політичних партій і депутатських фракцій, що представляють ці партії в Верховній Раді України.

Більш докладно Конституція України регулює організацію та діяльність у Верховній Раді України коаліції депутатських фракцій. Так, ст. 83 Конституції України встановлює, що 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 чи 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 чинної Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Таким чином, на підставі викладеного можна зробити **висновок**, що статус депутатських фракцій містить чотири елементи і визначається сукупністю правових норм Основного Закону держави й інших законодавчих актів, що характеризують їх становище в структурі парламенту, а також регулюючі відносини, які виникають у процесі здійснення членами даних депутатських об'єднань своїх законодавчих і представницьких функцій.

Депутатські фракції є необхідними чинниками ефективності роботи комітетів і депутатів,

засобом збору й обміну інформацією, основним органом для узгодження та удосконалення проектів законів. Крім того, вони є дослідницькими елементами, що чинять вплив на результати законотворчої роботи, а також істотним засобом впливу на внутрішню організацію роботи Верховної Ради України. Підвищення ролі депутатських фракцій у діяльності Верховної Ради надасть Парламенту України можливість ефективніше виконувати покладені на нього функції.

Викладене свідчить про необхідність узагальнення і глибокого аналізу теоретичного та практичного матеріалу, оцінки окремих тенденцій та обґрунтування на цій основі проблем, пов'язаних із дослідженням статусу парламентських фракцій, зокрема стосовно дослідження повноважень депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Література

1. Барабаш О. Порівняння деяких статей конституцій різних країн / О. Барабаш, П. Кислий, С. Светова // «Вісник» Програми сприяння парламентам України. – 1997. – № 7 (29). – С. 10–12.
2. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А. З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 1998. – 310 с.
3. Гауеншільд В. Д. Суть та правова природа парламентських фракцій / В. Д. Гауеншільд. – Берлін, 1968. – 120 с.
4. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. М. Шаповал. – К. : УАДУ, 2000. – 240 с.
5. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті / Г. Кречмер. – К. : Заповіт, 1999. – С. 29–36.
6. Богданова Н. А. Категорія статусу в конституційному праві / Н. А. Богданова // Вестник Московського університету. Сер. 11. Право. – 1998. – № 3. – С. 15–19.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Анохін О. М. Про місце та роль постійних комісій (комітетів) Верховної Ради України у системі державних органів / О. М. Анохін // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1997. – Вип. 2. – С. 130–134.
9. Бандурка О. М. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток / О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль. – Х., 1999. – 170 с.
10. Березюк О. Однопалатний парламент – недолік чи перевага / О. Березюк // Право України. – 1997. – № 3. – С. 20–23.
11. Регламент Верховної Ради від 19 верес. 2008 р. № 547 // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 1–4. – Ст. 1.

Надійшла до редколегії 24.11.2009

Анотації

Досліджено статус депутатських фракцій, визначено його складові елементи. Виявлено, що депутатські фракції є основним органом для узгодження та удосконалення проектів законів. Показано, що запорукою стабільності, сталості та внутрішньої погодженості парламентської діяльності є чітко визначений конституційно-правовий статус депутатських фракцій.

Исследован статус депутатских фракций, определены его элементы. Выявлено, что депутатские фракции являются основным органом для согласования и усовершенствования проектов законов. Показано, что залогом стабильности, постоянства и внутренней согласованности парламентской деятельности является четко определенный конституционно-правовой статус депутатских фракций.

The deputy fractions' status is researched; its elements are determined. It is exposed that deputy fractions are the main authority for bills coordination and improvement. It is pointed out that clearly determined deputy fractions' constitutional and legal status is the guarantee of stability, constancy and internal consistency of parliamentary activity.