

УДК 323.2 (477):342(477)

## ДО ПИТАННЯ ЩОДО ФУНКЦІОNUВАННЯ КОАЛІЦІЇ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

### REVISITING OF FUNCTIONING COALITION OF DEPUTY FACTIONS IN THE VERTHOVNA RADA OF UKRAINE

Колюх В.В.,

доктор політичних наук, доцент,  
доцент кафедри політичних наук

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті розглянуто актуальний суспільно-політичний контекст функціонування інституту парламентської більшості у Верховній Раді України. Показано взаємозв'язок між формою правління та зasadами формування владної коаліції. Окреслено перспективи оптимізації відповідних структурних аспектів діяльності українського парламенту у світлі необхідності утвердження демократичних політичних традицій в Україні.

**Ключові слова:** парламентська більшість, коаліція депутатських фракцій, парламентсько-президентська республіка, президентсько-парламентська республіка, президент, уряд.

Відновлення дії положень конституційної реформи 2004 р. та повернення до парламентсько-президентської форми правління на підставі відповідного Закону [1] надало нової актуальності питанням формування та діяльності владної (урядової) більшості у Верховній Раді України (далі – ВРУ). Утвердження Конституційного статусу та значення ВРУ в системі стримувань і противаг безпосередньо залежить від її внутрішньої інституційної спроможності, необхідним складником якої є утворення таких усталених у світовій практиці структур вищого представницького органу, як парламентська більшість (коаліція) та парламентська опозиція. В офіційному тлумаченні відповідних положень Основного Закону Конституційний Суд України (далі – КСУ),

як єдиний орган конституційної юрисдикції, безпосередньо встановив, зокрема, що «фракційне структурування Верховної Ради України і формування коаліції депутатських фракцій є обов'язковими умовами її повноважності» [2].

Своєчасне утворення конструктивної коаліційної більшості (у разі, якщо жодна з політичних сил не здобула одноосібної перемоги на виборах і для формування більшості необхідне створення коаліції) дозволяє ВРУ сформувати в конституційно передбачені терміни Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) й надалі успішно співпрацювати з ним, а також здійснювати іншу свою основоположну функцію – нормотворчу.

Характерно, утім, що хоча парламентське право багатьох розвине-

Конституційно-правові засади організації  
та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

них зарубіжних країн відводить партійним фракціям вирішальну роль в організації і діяльності парламенту, воно не регламентує безпосередньо процес формування парламентської більшості. У цьому відношенні нормативна умова про обов'язкове структурування політичних сил у ВРУ є цілком оригінальною. Показово, що у Великій Британії, яка має найдавнішу історичну традицію існування та взаємодії парламентської більшості й опозиції, згаданий процес не має будь-якого правового оформлення [3, с. 17]. Те ж саме стосується і Федераційної Республіки Німеччина: джерела парламентського права цієї держави не містять жодних положень про те, що в органах влади повинен діяти на партійній чи міжпартійній основі блок парламентської більшості та залежного від нього уряду [4, с. 139].

Саме спосіб формування коаліції, тобто можливість членства у такому об'єднанні окремих депутатів поряд із депутатськими фракціями парламентських політичних сил, наразі викликає гостру політичну полеміку в Україні. Попри те, що зазначене питання системно досліджується фактично від самого моменту зміни форми правління у 2004 р. і знайшло відображення в численних публікаціях низки вітчизняних науковців-правників (І. Домбровського, І. Коліушка, М. Ставнійчука, П. Стеценка, В. Шишкіна тощо), крапку в суспільній дискусії із цього приводу ставити рано. Додаткової актуальності подальшому осмисленню різних поглядів надають нові обставини, продиктовані поточною політичною кон'юнктурою діяльності ВРУ VIII скликання, обраної на позачергових парламентських виборах 26 жовтня 2014 р.

Відтак метою дослідження є визначення основних проблем функ-

ціонування коаліційної більшості у ВРУ VIII скликання. Об'єктом дослідження є парламентський процес в Україні. Предмет дослідження – функціональні аспекти діяльності парламентської більшості у ВРУ VIII скликання.

Для реалізації дослідницької мети застосовано комплексну методологічну базу. Зокрема, було використано такі основні методи: описовий – для висвітлення фактологічної сторони коаліційного процесу у ВРУ VIII скликання; системний – для аналізу особливостей застосування різних підходів до формування складу коаліційної більшості в контексті різних форм урядування; проблемно-хронологічний – для висвітлення змін суспільно-політичної кон'юнктури парламентського і коаліційного процесів в Україні.

Відправним пунктом сучасного коаліційного процесу в Україні стали позачергові вибори 26 жовтня 2014 р., які, зокрема, уможливилися внаслідок розпаду коаліції «Європейський вибір» у ВРУ VII скликання і були першою парламентською кампанією після реставрації Основного Закону в попередній редакції. За їх результатами у законодавчому органі сформувалося шість фракцій на основі партійних списків («Народний фронт», «Блок Петра Порошенка», «Самопоміч», «Опозиційний блок», «Радикальна партія Олега Ляшка» та «Батьківщина»). Усі вони, крім «Опозиційного блоку», 27 листопада 2014 р. увійшли до складу парламентської коаліції «Європейська Україна», членами якої на той час були 302 депутати. Однак уже 1 вересня 2015 р. з неї вийшли радикали О. Ляшка (що зменшило кількісний склад об'єднання до 281 особи), а в лютому 2016 р. – «Батьківщина» і «Самопоміч», що, по

суті, означало припинення діяльності коаліції.

Водночас офіційно про припинення повноважень коаліції оголошено не було, а значна частина урядових законопроектів продовжувала отримувати підтримку необхідної кількості парламентаріїв. На перший погляд, склалася парадоксальна ситуація: фракції, що залишилися вірними коаліційній угоді («Народний фронт» та «Блок Петра Порошенка»), разом не мали навіть простої переваги у 226 мандатів, натомість фактично проурядова більшість продовжувала існувати, періодично виявляючи свою життєздатність під час найбільш принципових голосувань.

Такий стан справ зумовлювався насамперед наявністю політико-правової шпарини у вигляді Рішення КСУ від 6 квітня 2010 р. стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередньо участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у ВРУ. Зазначеним Рішенням констатується, зокрема, що «Конституція України, передбачивши належність народних депутатів України до депутатських фракцій, не обмежила їхнього права самостійно визначатися у прийнятті рішень, зокрема щодо входження до складу більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, яка формує коаліцію. Наявність у народного депутата України такого права не залежить від позиції депутатської фракції щодо участі в коаліції». Відповідно, «це дає підстави для висновку, що окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції, мають право брати участь у її формуванні, тобто входити до більшості народних депутатів України від кон-

ституційного складу Верховної Ради України» [5].

Варто нагадати, що означене Рішення піддавалося різкій критиці від самого моменту його ухвалення. Фахівці вбачали у такому тлумаченні положень Основного Закону прецедент суттєвої корекції конституційних норм політичними чинниками й деформації передбаченого Основним Законом України парламентського способу формування уряду. Той вердикт КСУ, нарівні з вердиктом щодо строків перебування на посаді Президента України від 25 грудня 2003 р., поповнив перелік «класичних» із погляду політичної упередженості і залежності рішень органу конституційної юрисдикції. Показово, що, вдавшись до відверто опосередкованих аргументів для виправдання своєї позиції, КСУ взагалі залишив поза увагою аналіз ключової формули у ч. 6 ст. 83 Конституції України про те, що «у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій». Цитоване положення Конституції України безпосередньо, без підозри на різночитання, чітко вказує на коаліцію саме фракцій, а не на об'єднання, учасниками якого поряд із фракціями додатково могли бути окремі депутати як представники інших фракцій чи позафракційні [6]. Відтак, за буквального тлумачення зазначених конституційних положень, до складу коаліції депутатських фракцій можуть увійти лише ті народні депутати України, які перебувають у складі депутатських фракцій, що сформували коаліцію. Ця умова підтверджується й формуллюванням ч. 10 ст. 83 Конституції України про те, що депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних депутатів

України від конституційного складу ВРУ, має права коаліції депутатських фракцій у ВРУ.

Таким чином, рішення КСУ умову формування коаліції виключно із фракцій підмінює умовою наявності фракцій у складі коаліції. Настільки вільне поводження КСУ з положеннями Основного Закону засвідчувало утвердження переваги принципу політичної доцільності над принципом верховенства права. Показовим є також те, що згадане Рішення суперечить логіці і правовому змістові низки попередніх рішень самого КСУ [7].

Зокрема, у Рішенні КСУ від 17 вересня 2008 р. чітко зазначено, що «до складу коаліції депутатських фракцій 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. <...> Конституція України визначила суб'єктів формування коаліції депутатських фракцій – депутатські фракції» [8]. Тому Рішення від 6 квітня 2010 р. КСУ мав приймати з дотриманням правових позицій, виражених у його попередніх рішеннях. Натомість ним було продемонстровано правовий релятивізм. Залишається додати, що такі тенденції незабаром набули розвитку під час «освячення» Рішенням КСУ від 30 вересня 2010 р. «конституційного» перевороту – повернення до Основного Закону в редакції 1996 р. і, відповідно, до президентсько-парламентської моделі врядування.

Причому, попри згадуване відновлення Конституції-2004 у лютому 2014 р., функціональні аспекти пар-

ламентського процесу продовжують регулюватися саме у правовому полі президентсько-парламентської республіки. Так, чинний Регламент ВРУ не лише жодним чином не визначає існування коаліції, а й формально не передбачає, приміром, парламентської підзвітності уряду [9]. Зайве казати, які диспропорції це може спричинити у практиці парламентсько-урядової взаємодії. Після повернення парламентсько-президентської форми правління керівництво ВРУ не зробило нічого, аби привести закон про регламент парламенту у відповідність до вимог Конституції в частині формування коаліції депутатських фракцій, взаємостосунків з урядом тощо.

Разом із тим у ситуації активного реформування країни такий підхід дозволяє забезпечувати належну підтримку урядових зусиль, а також необхідні тягливість, правонаступництво та стабільність влади, уникаючи вакууму легітимності. За таких умов керований у «ручному режимі» парламент і ставка на ситуативну більшість під кожне окреме рішення часом, дійсно, виявляються ефективнішими з погляду політичної доцільності, ніж сувора відповідність парламентської процедури логіці форми врядування.

Проте абсолютизація коаліційної тематики, перетворення парламентської процедури (хай і однієї із системотвірних) на медіа-привід і чинник розхитування суспільно-політичної ситуації не є виправданим з погляду як державних інтересів України, так і власне потреб розвитку вітчизняного парламентаризму.

Отже, попри тимчасові переваги кон'юнктурного підходу до проблеми функціонування парламентської більшості, стратегічною перспективою

українського парламентаризму в умовах парламентсько-президентської республіки є запровадження сухо фракційного принципу формування владної коаліції як найбільш відповідного такій формі врядування. Необхідність відновлення повноцінної фракційної більшості фактично визнається самою урядовою коаліцією у ВРУ VIII скликання. При наявні важко

розцінити інакше перманентні спроби повернути до її складу бодай котрусь із фракцій, які оголосили про перехід в опозицію. Тому теоретичне осмислення коаліційної проблематики продовжуватиме перебувати на порядку денному вітчизняної політичної і правової науки, а подолання наявних колізій у цій сфері становитиме одне з найперших її практичних завдань.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/742-18>.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. ч. 5, 6 ст. 13 Закону України «Про статус народного депутата України», ч. 4 ст. 61 Регламенту Верховної Ради України та офіційного тлумачення положень п. 6 ч. 2, ч. 6 ст. 81, ч. 6 ст. 83 Конституції України, ч. 4 ст. 13 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції) від 25 червня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-08>.
3. Крылова Н. Британский парламентаризм / Н. Крылова // Очерки парламентского права. – М. : Институт государства и права РАН, 1993. – 178 с.
4. Уръяс Ю. Парламентское право ФРГ / Ю. Уръяс // Очерки парламентского права. – М. : Институт государства и права РАН, 1993. – 178 с.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ч. 6 ст. 83 Конституції України, ч. 4 ст. 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 квітня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-10>.
6. Окрема думка судді Конституційного Суду України В.І. Шишкіна стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ч. 6 ст. 83 Конституції України, ч. 4 ст. 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 квітня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/nb11d710-10/paran2#n2>.
7. Окрема думка судді Конституційного Суду України П.Б. Стецюка стосовно Рішення у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ч. 6 ст. 83 Конституції України, ч. 4 ст. 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 ч. 6 ст. 83 Конституції України,

ч. 4 ст. 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 квітня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/na11d710-10/paran2#n2>.

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ч. ч. 6, 7, 9 ст. 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) від 17 вересня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-08>.

9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–17. – Ст. 133 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

---

В статье рассмотрен актуальный общественно-политический контекст функционирования института парламентского большинства в Верховной Раде Украины. Показана взаимосвязь между формой правления и принципами формирования правящей коалиции. Обозначены перспективы оптимизации соответствующих структурных аспектов деятельности украинского парламента в свете необходимости утверждения демократических политических традиций в Украине.

**Ключевые слова:** парламентское большинство, коалиция депутатских фракций, парламентско-президентская республика, президентско-парламентская республика, президент, правительство.

The actual socio-political context of the functioning of the parliamentary majority institution in the Verkhovna Rada of Ukraine is considered. The relationship between the form of governance and the principles of formation of the ruling coalition is shown. Prospects for optimizing the relevant structural aspects of the activities of the Ukrainian parliament in the light of the need to establish democratic political traditions in Ukraine are determined.

**Key words:** parliamentary majority, coalition of deputy factions, parliamentary-presidential republic, presidential-parliamentary republic, president, government.

---