



**Анатолій Машук,**  
кандидат юридичних наук,  
помічник судді Конституційного  
Суду України

УДК 342.53 (57); 342.8

## ***Проблеми формування парламентської коаліції депутатських фракцій у світлі конституційних положень і вимог Основного Закону держави***

Конституційна реформа 2004 року, її відміна Конституційним Судом України та відновлення окремих положень Конституції України в редакції 2004 року Верховною Радою України, загострення у зв'язку із цим політичної ситуації в Україні, проведення дострокових виборів до парламенту, зумовило надзвичайно важливу актуальну проблему – визначення поняття й змісту депутатських фракцій та їх коаліції. Ця проблема пов'язана також із тими обставинами, що Верховна Рада України шостого скликання обиралася за пропорційною системою виборів, а парламентська коаліція формувалася за правилами статті 83 Конституції України в редакції 2004 року.

Після скасування Конституційним Судом України 30 вересня 2010 року Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р. № 2222- IV [4] й

відновлення Конституції України в редакції 1996 року, Верховна Рада України сьомого скликання була обрана 28 жовтня 2012 року вже за правилами пропорційно-мажоритарної системи виборів.

Ця система виборів за Конституцією України 1996 року дозволяла формувати більшість у парламенті, до якої могли входити депутатські фракції, депутатські групи та окремі народні депутати. У зв'язку з цим у парламенті сталої політичної більшості не було, оскільки народні депутати часто мігрували із різних політичних угруповань.

Після відновлення окремих положень Конституції України [6] парламентська коаліція була переформатована поза правилами її статті 83, і фактично за своєю суттю була не коаліцією депутатських фракцій, а парламентською більшістю, утворення якої може бути виправдане лише

складною політичною ситуацією, яка склалася на той час.

Натомість, частиною шостою статті 83 Конституції України встановлено чіткий порядок та умови формування не більшості, а коаліції депутатських фракцій: «у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України» [2].

Це означає: по-перше, що узгодження політичних позицій відбувається саме між депутатськими фракціями, а не з окремими депутатами; по-друге, в коаліції має бути стільки депутатських фракцій, щоби їх чисельність складала більшість від конституційного складу парламенту; по-третє, до складу коаліції можуть входити лише депутатські фракції; по-четверте, кількісний склад депутатських фракцій, а значить і саму коаліцію визначає виборець за результатами виборів, що є ключовою конституційною вимогою. Про те, що коаліція депутатських фракцій має формуватись виключно із цих фракцій, це стосується і їх коаліції, підтверджується частиною десятою статті 83 Конституції України, згідно із якою «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, передбачені цією Конституцією» [2]. По-п'яте, виключається міграція депутатів із однієї фракції до іншої.

Зміст зазначеної конституційної норми щодо кількісного складу депутатських фракцій та їх коаліції логічно кореспондується із пунктом 3 Прикінцевих та перехідних положень Конституції України в редакції 2004 року [1], згідно з яким вибори до Верховної Ради України проводяться на засадах пропорційної системи за виборчими списками полі-

тичних партій, що виключає входження до коаліції окремих депутатів та формування поза фракціями за цією системою певних депутатських груп.

У зв'язку із цим, слід підкреслити, що порядок висунення кандидатів у депутати, сам механізм формування партійних виборчих списків, голосування за виборчими списками, порядок підрахунку голосів за результатами голосування докорінно змінює зміст поняття депутатської фракції. Процент голосів, здобутих тією чи іншою партією, визначає кількісний склад певної партійної фракції. З цього часу така фракція набуває статусу партійної депутатської фракції, зникає механізм вільного її формування, що виключає вільний перехід із фракції до фракції, а вихід із неї тягне за собою позбавлення депутатського мандату.

За конституційною логікою кожний депутат (а він має вважатися по суті партійним, а не народним депутатом), який виходить із партійної фракції, партія якої привела його у депутати, має автоматично залишити здобутий завдяки партії депутатський мандат з тим, щоб відповідний фракційний список поповнився наступним за виборчим списком кандидатом у депутати.

І нарешті, має бути обов'язково взята до уваги та важлива обставина, що відповідно до статті 83 Конституції України, коаліція депутатських фракцій формується саме за результатами виборів, що унеможливорює формування коаліції, крім фракцій, а також окремими депутатами. Інша справа, порядок формування фракцій за змішаною системою виборів, про що буде далі.

У цьому зв'язку, досить дивним виглядає з конституційної точки зору рішення Конституційного суду України від 6 квітня 2010 року [3], яким, з огляду на вищевикладене, на наш погляд, неправомірно було освячено можливість входження окремих депутатів поряд із фракціями до парламентської коаліції, сформованої за



результатами виборів за пропорційною системою в 2007 році. Суб'єктами коаліції можуть бути, як зазначалося, лише парламентські фракції (і це світова практика), які утворюючи коаліцію узгоджують політичні позиції між собою, а не з окремими депутатами. За чистою пропорційною системою виборів у принципі неможливо входження до коаліції окремого депутата із фракції, яка не увійшла до неї. Більше того, у своєму попередньому рішенні від 25 червня 2008 року Конституційний Суд визнав неконституційними положення статті 13 Закону України "Про статус народного депутата України" щодо права народного депутата вільно переходити зі складу депутатської фракції, а також не входити до жодної із них, оскільки народний депутат зобов'язаний перебувати у депутатській фракції тієї політичної партії, за списком якої він був обраний народним депутатом України [5]. Однак, у згаданому рішенні від 6 квітня 2010 року Конституційний Суд всупереч своєму ж рішенню від 25 червня 2008 року визнав можливість окремих депутатів, які не перебувають у складі певних депутатських фракцій без їх згоди входити до коаліції, яка сформована іншими фракціями.

Натомість, відповідно до статті 4 Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України сьомого скликання формується протягом одного місяця з дня набрання чинності цього Закону, з урахуванням Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010 щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України (в редакції від 10 лютого 2010 року) [5].

На підставі вищевикладеного, послання на вказане рішення Конституційного Суду України є юридично некоректним з огляду на його

невідповідність частині шостої зазначеної вище статті 83 Конституції України щодо змісту і кількісного складу коаліції депутатських фракцій, і тим більше на частину четверту статті 59 Регламенту Верховної Ради України, згідно із якою до складу депутатських фракцій можуть входити позафракційні депутати, що суперечить волевиявленню виборців, за межами голосів яких депутатські фракції не можуть жодним чином збільшуватися. Натомість, Регламент Верховної Ради України був затверджений 10 лютого 2010 року, тобто під час дії неправомірно відновленої Конституційним Судом України Конституції України від 28 червня 1996 року.

Зазначені вище проблеми щодо формування коаліції депутатських фракцій постануть за результатами виборів до Верховної Ради України восьмого скликання, які відбулись за пропорційно-мажоритарною системою.

Відразу ж постає питання стосовно того, чи нова парламентська коаліція має формуватися за чіткими вимогами чинної статті 83 Конституції України, які відповідають волевиявленню громадян, а значить, і народовладдю, чи за правилами статті 4 Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», які ґрунтуються на рішенні Конституційного Суду України від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010, прийняте під певним тиском Адміністрації Президента України (Януковича В. Ф.), і, яке прямо суперечить волевиявленню громадян, в результаті чого й почалася міграція народних депутатів у парламенті від однієї політичної сили до іншої, та, як наслідок, неправомірне зростання більшості під егідою Партії Регіонів.

Як зазначалося, парламентська коаліція відповідно до статті 83 Конституції України може бути сформована лише із депутатських фракцій від політичних партій та блоків, що здолали відповідний виборчий

бар'єр. У зв'язку із цим постає питання щодо формування депутатських фракцій.

По-перше, до фракції обов'язково входять депутати, які пройшли до парламенту за партійними списками відповідно до відсотка голосів виборців, поданих за ту, чи іншу політичну силу. По-друге, до фракції можуть входити депутати, обрані від політичних партій у мажоритарних округах при умові їх офіційної реєстрації у відповідних фракціях, оскільки такі депутати не зобов'язані входити до тієї чи іншої фракції. На відміну від депутатів, яких виборці підтримали, усвідомлюючи їх партійну приналежність, депутати самовисуванці не можуть входити до партійних депутатських фракцій, оскільки це буде суперечити волевиявленню громадян.

Народні депутати самовисуванці можуть працювати самостійно, або ж об'єднуватися в депутатські групи без права входити до парламентської коаліції, яка за чинної Конституції України формується тільки із політичних депутатських фракцій, кількісний склад яких визначає лише виборець.

Наостанок, постає також важливе питання щодо того, яка політична сила за результатами виборів здобуває право на формування парламентської коаліції та Уряду.

За пропорційною системою виборів такої проблеми не існує, право отримує політична партія – переможець виборчих змагань.

Тому, виникає питання – як має розв'язуватись ця проблема за пропорційно-мажоритарною системою? Складність проблеми засвідчує вже той факт, що лідер партії «Народний Фронт», яка перемогла в пропорційній частині виборів, публічно оголосив на право своєї партії формувати парламентську коаліцію, Уряд, і на місце Прем'єр-Міністра в ньому.

У свою чергу, представник «Блоку Петра Порошенка» засвідчив на таке ж право цього блоку, оскільки в нього за результатами виборів за

партійним списком й в мажоритарних округах буде більша депутатська фракція.

За такою логікою до виборчого бар'єру мають включатися і голоси громадян, поданих за кандидатів у депутати – висуванців відповідних політичних партій, в наслідок чого кількість партій, що подолали встановлений бар'єр може збільшитись.

Отже, принцип формування парламентської коаліції має бути єдиним – переможцем виборчих перегонів є та політична сила, яка здобула перемогу в загальнонаціональному виборчому окрузі, що відображає об'єднуюче волевиявлення української громади, оскільки, можливо допустити і такий факт, коли певна політична партія, посівши за результатами виборів друге-третє місце за рахунок певних мажоритарних депутатів та виборчих технологій, набирає найбільшу кількість депутатських мандатів.

Саме тому визначення переможця виборчих змагань має бути однозначним і не допускати будь-які можливі шляхи для неправомірного використання й викривлення волевиявлення громадян.

Зрештою, переможець парламентських виборів визначається рішенням Центральної виборчої комісії за результатами виборів у єдиному загально- національному окрузі, а не кінцевою чисельністю народних депутатів в депутатській фракції, яка може залежати від певних обставин, в тому числі, від реєстрації обранців від партій у фракціях, судових процедур щодо оскарження результатів виборів тощо.

До того ж, виникає логічне питання до якої фракції має бути зарахований депутат, висування кого було узгоджено партіями як єдиного кандидата.

У цьому зв'язку, звертаючись до витоків та принципів народовладдя, є всі підстави стверджувати, що найбільш адекватно відповідно до його вимог, на наш погляд, мала б бути мажоритарна система виборів, за



якою політичні партії висувають в округах своїх кандидатів, за результатами виборів визначається партія – переможець. За такою системою виборець усвідомлює не лише за якого конкретного кандидата він віддає свій голос, а і яка його партійна приналежність.

Ця система не виключає і самовисування, але ліквідує підґрунтя політичної корупції, основою якої є голосування за партійними списками (за закритими, чи відкритими), саме політичної (включення до списків за гроші, близьких родичів тощо), оскільки порушення виборчого законодавства в округах є не політичною корупцією, а звичайною кримінальною злочинністю.

Головним у цій проблемі є те, що політичні партії стають основними суб'єктами виборчого процесу в супереч частині другій статті 36 Конституції України, згідно із якою «політичні партії сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян...» [2], не обмежуючи їх право обирати та бути обраними.

Особливо слід звернути увагу на збереженні так званих прохідних виборчих бар'єрів для політичних партій. Подібні бар'єри слід, на наш погляд, вважати не лише узаконеним видом та базою політичною корупції, а й проявом узаконеного політичного цинізму. Досить лише уявити собі, що голоси, а значить і відповідна кількість депутатських мандатів, які не здобула, до прикладу, політична партія «Свобода», недобравши близько 0,3%, пропорційно розподіля-

ються між партіями, що подолали виборчий бар'єр, в тому числі, «Опозиційним блоком», за яким до парламенту пройшли найбільш одіозні представники Партії Регіонів, у боротьбі із якими полягла «Небесна сотня» на Київському Майдані. У таких випадках було б справедливим, на нашу думку, голоси виборців подані за партії, що не подолали бар'єр, не зараховувати взагалі, а проводити довибори.

Встановлення виборчих бар'єрів не сприяє нормальній та стабільній політичній конкуренції, а відтак, притоку до політики нових, молодих сил громадянського суспільства.

Отже, перед українським суспільством в особі його законодавчого органу стоїть надзвичайно важливе завдання – створення такого виборчого закону, який у повній мірі відповідав суті, принципам і вимогами народовладдя, що не тільки унеможлиблює політичну корупцію, інші зловживання та порушення виборчих правил, а головне щоби жоден голос громадянина-виборця у виборчому бюлетені був би врахований буквально волі виборця – в цьому суть народовладдя, яке виключає зловживання цією волею навіть у законний спосіб.

Таким чином, слід зазначити, що невиконання конституційних вимог щодо формування парламентської коаліції за результатами виборів і на підставі волевиявлення громадян, загрожуватиме політичній стабільності в державі.

### Список використаних джерел

1. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 року № 2222-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 49 – стор. 21, стаття 3201, код акту 30928/2004;
2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141;

3. *Рішення* Конституційного Суду України: справа № 1-33/2010 від 6 квітня 2010 року N 11-рп/2010 // Вісник Конституційного суду України. – 2010. – № 3 – стор. 44;

4. *Рішення* Конституційного Суду України: справа № 1-45/2010 від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 5 – стор. 36;

5. *Рішення* Конституційного Суду України: справа № 12-рп/2008 від 25 червня 2008 року // Офіційний вісник України. – 2008. – № 52 – стор. 120, ст. 1741.

6. *Про* відновлення лії окремих положень Конституції України : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 11 – ст.143.

**Мацюк А. А. Проблеми формування парламентської коаліції депутатських фракцій у світлі конституційних положень і вимог Основного Закону держави**

У статті розглядаються проблемні питання щодо формування парламентської коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, а також проаналізовано відповідні політико-правові ризики її формування в аспекті дотримання Конституції України та волевиявлення громадян.

**Ключові слова:** Конституція України, коаліція, вибори, волевиявлення, громадяни, політичні фракції.

**Мацюк А. А. Проблемы формирования парламентской коалиции депутатских фракций в свете конституционных положений и требований Основного Закона страны**

В статье рассматриваются проблемные вопросы формирования парламентской коалиции депутатских фракций в Верховной Раде Украины, а также проанализированы соответствующие политико-правовые риски ее формирования в аспекте соблюдения Конституции Украины и волеизъявления граждан.

**Ключевые слова:** Конституция Украины, коалиция, выборы, волеизъявление, граждане, политические фракции.

**Matsyuk A. Problems of forming a parliamentary coalition of deputy factions in the light of the constitutional provisions and requirements of the Basic Law of the state**

The article deals with the problematic issues of forming a parliamentary coalition of deputy factions in the Verkhovna Rada of Ukraine, and analyzed the relevant political and legal risks of its formation in terms of the Constitution of Ukraine and the will of the citizens.

**Key words:** Constitution of Ukraine, coalition, election, will, people, political factions.