

УДК 342.52

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ СТРУКТУРИ КОАЛІЦІЇ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ В ПАРЛАМЕНТІ УКРАЇНИ В РАЗРІЗІ ЗМІН ДО СТ. 61 ЗАКОНУ «ПРО РЕГЛАМЕНТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ» ВІД 09.03.2010

Шаранич С. С.

Ужгородський національний університет, м. Ужгород, Україна

Розглянуто питання формування коаліції депутатських фракцій в Парламенті України в розрізі змін до ст. 61 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 9.03.2010 року. З'ясовані недоліки, запропоновані шляхи вдосконалення вказаної сфери суспільних відносин в разі виникнення подібної ситуації.

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

Останнім часом Українська держава переживала досить значні зміни в формуванні гілок влади та визначенні оптимальної форми правління. Однією із ключових подій стало запровадження нового, для українського Парламенту, інституту «коаліції депутатських фракцій». Даний інститут був запроваджений шляхом проведення Конституційної реформи 2004 року. Хоча, ця реформа рішенням Конституційного Суду України в жовтні 2010 року була скасована, вона в залишила за собою ряд запитань, які необхідно було б вирішити. Вирішення цих питань надасть змогу уникнути тих складнощів які зазнала Україна при формуванні ефективної моделі влади в разі повернення до парламентсько-президентської форми правління.

Цікавою, з юридичної точки зору, стала ситуація в Парламенті України в березні 2010 року, коли відповідними змінами до Регламенту Верховної Ради України був запроваджений новий порядок формування коаліції депутатських фракцій. Внаслідок чого виник ряд суперечностей, що та і не був вирішений аж до моменту визнання конституційної реформи – неконституційною.

Ті чи інші сторони діяльності коаліції депутатських фракцій вивчали Шаповал В., Колісник В. П., Веніславський Ф. В., Кичун В. І., Т. В. Задерей.

По теперішній час, якщо повернутися на пару кроків у минуле, невирішеним залишилося питання щодо легітимності формування коаліції депутатських фракцій із залученням до неї окремих депутатів із інших фракцій, що не входять до складу коаліції.

З врахуванням сучасного стану досліджень та проведенню аналізу законодавчої бази, метою статті визначено з'ясування особливостей формування коаліції депутатських фракцій в Парламенті України в парламенті України в розрізі змін до ст. 61 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 9.03.2010 року. Для цього вимагається, зокрема виконання завдань із визначення правомірності запровадження такого роду змін до законодавства та визначення шляхів законного врегулювання питань, щодо формування коаліції депутатських фракцій із залученням окремих депутатів із структурно-політичних елементів Парламенту України, що не входять до діючої коаліції.

На сьогоднішній день шлях України до становлення її як демократичної держави є досить нелегким і інколи навіть суперечливим. Оскільки на даний момент існуюче в країні протистояння опозиції та так званої «керуючої» влади, призводить до прийняття останньою досить двозначних та цікавих, з точки зору юриспруденції, рішень.

Провівши аналіз нормативної бази яка регулювала діяльність коаліції депутатських фракцій, а саме Конституції України (надалі буде розглядатися Конституція України в редакції, що діяла до моменту скасування конституційної реформи), Закону України Про Регламент Верховної Ради України, Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, Рішення Конституційного суду України від 17 вересня 2008 року N 16-рп/2008 та від 6 квітня 2010 року N 11-рп/2010 автор даної статті визначив суперечності в так званому «новому» форматі формування коаліції депутатських фракцій.

Як відомо, Верховною Радою України 9-го березня були прийняті зміни до статті 61 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», а саме внесені корективи в порядок утворення коаліції депутатських фракцій в Парламенті України.

Такі «корективи» відобразилися в тому, що «Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді (далі – коаліція) – це сформоване за результатами виборів і на основі згоджених політичних позицій та на засадах, встановлених Конституцією України і цим Регламентом, об'єднання депутатських фракцій, народних депутатів, до якого входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради». Тобто відтепер, з'явилася можливість «доукомплектувати» коаліцію окремими депутатами які не входять до депутатських фракцій які мають бажання утворити коаліцію, а звідси впливає те, що до складу її можуть входити як і позафракційні депутати, так і депутати інших, в тому числі опозиційних, партій (фракцій) парламенту [1, ст.1; 2, ст.133].

З цього моменту з'являється ряд суперечностей.

По-перше, відповідно до ст. 83 Конституції України «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» [3, ст. 141]. Таким чином народні депутати свідомо ухвалили явно неконституційні зміни до Регламенту Верховної Ради, що дозволить їм сформувати коаліцію із депутатських фракцій, число народних депутатів яких не становитиме більшості від конституційного складу Парламенту, «доукомплектувавши» таку коаліцію окремими депутатами із фракцій, що не входять до складу коаліції. В підтвердження неконституційності такого рішення є рішення Конституційного Суду від 17 вересня 2008 N 16-рп/2008 згідно якого було вирішено: «1. В аспекті порушеного у конституційному поданні питання словосполучення «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України», що міститься у частинах шостій, сьомій, дев'ятій статті 83 Конституції України, слід розуміти як сформоване на встановлених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України засадах об'єднання за результатами виборів кількох депутатських фракцій, кількість народних депутатів України в яких становить більшість

від конституційного складу Верховної Ради України, які (депутатські фракції) на основі узгодження політичних позицій погодились на спільну парламентську діяльність» [4, ст. 3].

По-друге, 68 народних депутатів звернулися з поданням до Конституційного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 (далі – Регламент) стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (далі – коаліція). Автори даного подання стверджували, що частиною четвертою статті 59 Регламенту запроваджено інститут позафракційних народних депутатів України, якими вважаються народні депутати України, виключені зі складу депутатської фракції. У конституційному поданні зазначено, що Конституційний Суд України у своїх рішеннях визначив депутатські фракції суб'єктами формування коаліції, а також вказав на роль депутатських фракцій у процесі структурування та внутрішньої організації діяльності Верховної Ради України, у тому числі у формуванні коаліції. Однак питання можливості народних депутатів України, які не входять до складу депутатських фракцій, брати участь у формуванні коаліції Конституційним Судом України не розглядалося. І остаточне рішення КСУ було наступним: «В аспекті конституційного подання положення частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України "Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року, у системному зв'язку з положеннями статей 1, 5, 15, 36, 38, 69, 76, 79, 80, 81, частин п'ятої, сьомої, дев'ятої статті 83, статті 86 Конституції України, статей 60, 61 Регламенту Верховної Ради України слід розуміти так, що окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» [5, ст. 3]. Тобто дане рішення саме суперечить як і рішення Конституційного суду України від 17.09.2008р. N 16-рп/2008. Так і взагалі Конституції, оскільки Конституція – Основний закон держави, то всі інші закони та нормативні акти повинні базуватися на ньому та не суперечити йому. Отже Конституційний суд України сам порушив основи своєї діяльності покладені на нього Конституцією України та чинним законодавством.

Окрім того, не слід забувати, що виборці які обирають народних депутатів користуючись правами наданими їм Конституцією (статті 69-71 розділу 3) та Законом «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», обирають свої представників у Єдиному законодавчому органі. А депутати, в свою чергу, повинні представляти інтереси своїх виборців.

Враховуючи, що за специфікою виборчої системи України вибори депутатів здійснюються на засадах пропорційної системи з обранням депутатів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі (далі – загальнодержавний округ) за виборчими списками кандидатів у депутати (далі – виборчі списки) від політичних

партій, виборчих блоків політичних партій (далі – партії (блоки) [6, ст. 366]. Тобто виборці, фактично, голосують за склад політичної партії (але в більшості випадків – за «харизматичного» лідера партії) тим самим підтримуючи політичний курс даної партії. Відповідно коли депутати з інших фракцій, в тому числі і опозиційних, всупереч рішення своєї політичної організації входять до коаліції депутатських фракцій, вони тим самим не тільки порушують умови участі в політичній партії (або блоку політичних партій), але і зраджують інтереси виборців які їх обирали і тим самим порушують присягу яку вони надавали перед вступом на посаду народного депутата присягаючи на вірність Україні (в тому числі і на вірність своїм виборцям) (ст. 79 КУ) Хоча, звичайно, це більше питання «політичної етики», але «де факто» є порушення юридичної норми. Окрім того, слід зазначити, що порушення умови участі в політичній партії (фракції) тягне за собою відповідне виключення з неї. Згідно п. 6 ст.81 Конституції України однією із умов припинення повноважень народних депутатів України є невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції [3, ст. 141.]. Відповідно до Регламенту Верховної Ради, зокрема, положення частини 4 статті 59 Регламенту передбачають, що народний депутат, якого виключили зі складу депутатської фракції, є позафракційним.

Тут питання виникає з подальшою долею окремих народних обранців, які входять до коаліції всупереч волі фракції чи партії (блоку партій). Фактично відповідно до конституційних норм – повноваження таких депутатів повинні були б припинятися. Але нажаль немає чіткого механізму врегулювання позбавлення депутата його повноважень у випадку вказаному вище. Як результат – суперечлива ситуація в формуванні законодавчої влади.

Викладене дає підстави для наступних висновків. Взагалі, норми про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді з'явилися у Конституції після внесення до неї змін у 2004 році. І в першу чергу проблемою реалізації даного поняття в житті є недостатньо точна урегульованість формування та діяльності коаліції депутатських фракцій, та невідповідність нормам Конституції України, що діяли до моменту скасування конституційної реформи .

Незважаючи на суперечливий характер норм про коаліцію, формування коаліції депутатських фракцій в інший спосіб ніж встановлено Конституцією, можливе лише після внесення змін до Конституції. Враховуючи те, що громадяни голосували за програми та списки партій чи блоків, то зміни до регламенту, котрі піддавалися аналізу в даній статті – нівелюють народне волевиявлення, тому депутати відповідних фракцій зобов'язані діяти на виконання підтриманих їхніми виборцями програм. Народ не надавав народним депутатам мандату окремо – всупереч волі фракції входити у коаліцію. Таким чином сформована відповідно норм Регламенту, після змін від 9 березня 2010 року, коаліція не може бути легітимною. Це призводить до певних колізій, які можна вирішити лише наступними шляхами:

– шляхом внесення змін до Конституції законним методом, тобто в порядку передбаченому Розділом 8-м Конституції України. А вже потім можна говорити про утворення коаліції депутатських фракцій з включенням до неї окремих депутатів.

– або, все ж таки визнати утворення такої коаліції не легітимною і у разі неможливості утворити законну коаліцію, процедурою передбаченою Основним законом, зокрема відповідно до п.1 ст.90 Конституції України, припинити повноваження Верховної ради. А це, відповідно, тягне за собою проведення позачергових виборів.

Аналітичний досвід отриманий у викладеній статті допоможе в майбутньому уникнути подібних помилок та забезпечити можливість правильного врегулювання конкретного питання з формування коаліції депутатських фракцій.

Список літератури

1. Закон України «Про внесення зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 09.03.2010 р // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – N 16-17. – Ст. 134.
2. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – N 14-15, N 16-17. – Ст. 133.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – N 2. – Ст. 44.
4. Рішення Конституційного суду України N 16-рп/2008 від 17.09.2008р. – [Електронний ресурс] : Режим доступу:
<http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=19872>
5. Рішення Конституційного суду України N 11-рп/2010 від 6 квітня 2010 року – [Електронний ресурс] : Режим доступу:
<http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=106790>
6. Закон України «Про вибори народних депутатів України» // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – N 27-28. – Ст. 366.

Шаранич С. С. Исследование проблем структуры коалиции депутатских фракций в Парламенте Украины в разрезе изменений в ст. 61 Закона Украины «О Регламенте Верховной Рады Украины» от 09.03.2010 года / С. С. Шаранич // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2011. – Т. 24 (63). № 2. 2011. – С. 397-401.

Рассмотрен вопрос формирования коалиции депутатских фракций в Парламенте Украины в разрезе изменений в ст. 61 Закона Украины "О Регламенте Верховной Рады Украины" от 9.03.2010 года. Выявлены недостатки, предложены пути совершенствования указанной сферы общественных отношений в случае возникновения подобной ситуации.

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

Sharanitch S. Studies of the structure of a coalition of parliamentary factions in the Parliament of Ukraine in the context of changes to the art. 61 of the Law of Ukraine "On the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine of 09.03.2010 ear / S. Sharanitch // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2011. – Vol. 24 (63). № 2. 2011. – P. 397-401.

The formation of a coalition of parliamentary factions in the Parliament of Ukraine in the context of changes to the art. 61 of the Law of Ukraine "On the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine of 09.03.2010 year. Elucidated the shortcomings suggested ways to improve specified areas of public relations in the case of this situation.

Keywords: coalition of factions, parliamentary majority, government.

Поступила в редакцію 28.10.2011 г.