

*Віталій Петрович Мироненко,
здобувач Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ КОАЛІЦІЇ

Передумови для створення парламентської коаліції, або ж коаліції депутатських фракцій, у Верховній Раді України були закладені Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України». Зміни до Конституції набули чинності 1 січня 2006 р., а вже 22 червня того ж року у Верховній Раді України V скликання була створена Коаліція демократичних сил.

На сьогоднішні правові засади діяльності парламентської коаліції визначаються Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України та рішеннями Конституційного Суду України (далі – КСУ). Так, ст. 83 Основного Закону визначає, що в парламенті 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, тобто більше 226 парламентарів. Вона повинна бути сформована протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Парламенті.

При цьому коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до Конституції вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Перша редакція Регламенту Верховної Ради 2010 р. [1] містила норми, що регулювали питання створення, діяльності та розпуску депутатських фракцій у парламенті (глава 12 «Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді») та діяльності парламентської опозиції (глава 13). Однак у результаті змін на сьогоднішній процес створення коаліції, зміни у її складі, порядок припинення її діяльності не має належного правового забезпечення. Як правило, у своїй діяльності депутати, керівництво парламенту виходить з положень статей 61–67, які були виключені з Регламенту.

Ще одним джерелом правового статусу є рішення КСУ, що демонструють непослідовність позиції цього органу щодо природи парламентської коаліції. Так, у 2008 р. у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України [2] він постановив, що словосполучення «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України», що міститься у ст. 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 погодилися на спільну парламентську діяльність». Тобто коаліція депутатських фракцій могла бути створена виключно фракціями: «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» (п. 3.2.1. Рішення КСУ). Однак через два роки, у 2010 р. [3], він передбачив можливість як фракційного, так і індивідуального членства. У його рішенні зазначалося, 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». Своє рішення члени КСУ мотивували тим, що реалізація повноважень Верховною Радою зумовлена не тільки набуттям повноважень народними депутатами, а й утворенням у Верховній Раді України коаліції; формування коаліції є обов'язковою умовою повноважності парламенту; ознаками коаліції є наявність депутатських фракцій, а також більшості народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України; зміна однієї парламентської більшості на іншу можлива не лише за результатами виборів, а залежно від волі більшості народних депутатів (коли йдеться про припинення діяльності коаліції посеред каденції парламенту); Конституція України і Регламент Верховної Ради України передбачають можливість перебування у Верховній Раді України народного депутата поза депутатською фракцією; Основний Закон не обмежує права нардепів самостійно визначатися при прийнятті рішень, у тому числі щодо входження до коаліції – наявність у депутата такого права не залежить від позиції депутатської фракції щодо участі в коаліції.

Політико-правове регулювання діяльності парламентських коаліцій здійснюється завдяки угодам про їх створення. Угода про створення Коаліції демократичних сил від 22 червня 2006 р. складалася із

Преамбули і трьох розділів: I. Засади внутрішньої і зовнішньої політики та Програма діяльності Коаліції, розрахована на період повноважень Верховної Ради України V скликання; II. Регламент діяльності Коаліції; III. Розподіл сфер відповідальності між суб'єктами Коаліції [4].

Учасники коаліції разом із Президентом України вважали, що вони зобов'язані забезпечити гідні умови життя і рівні можливості для всебічного розвитку кожного громадянина, зміцнення громадянського суспільства та утвердження ефективної й відповідальної влади на всіх рівнях, побудову конкурентоспроможної національної економіки та перетворення України на рівноправного члена спільноти розвинутих європейських держав. У другій частині було викладено Регламент діяльності коаліції, який передбачав, що склад коаліції є вичерпним на термін діяльності Коаліції та не передбачає входження інших фракцій та народних депутатів України.

Угодою регламентувалося право вето: якщо суб'єкт коаліції не підтримав законопроект чи проект іншого нормативно-правового акта, то він знімався з розгляду парламенту до остаточного узгодження з усіма учасниками коаліції. При цьому учаснику коаліції заборонялося намагатися провести його за підтримки парламентської опозиції. Керівними органами коаліції визнавалися: загальні збори та рада коаліції, сформована з голів депутатських фракцій, учасників коаліції, а організаційно-технічне та інформаційно-аналітичне забезпечення покладалося на Секретаріат. Особлива увага була приділена взаємодії коаліції з главою держави, з яким проводяться обов'язкові консультації щодо засад внутрішньої і зовнішньої політики, програм соціально-економічного розвитку, кандидатур на посаду прем'єр-міністра та інших посад, що віднесені до повноважень президента.

Для розподілу посад між учасниками коаліції була розроблена формула, що не поширювалася на посади, віднесені до квоти президента. Крім того задля здійснення парламентського контролю виключалася можливість отримання одним і тим же учасником коаліції посади міністра та голови відповідного профільного комітету парламенту.

Однак, незважаючи на закріплені в угоді положення про відсутність права вето в її учасників щодо кадрових пропозицій, Соціалістична партія України (СПУ) вже через тиждень після підписання угоди почала вимагати від «Нашої України» не висувати на посаду спікера П. Порошенка, оскільки це відводить старий конфлікт з Ю. Тимошенко, що призвів до розпаду «помаранчевої команди». Фактичним кінцем коаліції демократичних сил стало голосування на посаду Голови Верховної Ради України 6 липня 2006 р., коли кандидатура лідера СПУ О. Мороза була підтримана Партією регіонів (ПР) та Комуністичною партією України (КПУ).

У результаті 7 липня ПР, СПУ та КПУ підписали угоду про створення «Антикризової коаліції». На відміну від першої угоди, у другій проголошувався її відкритий характер – до приєднання запрошувалися усі парламентські фракції та народні депутати [5]. Угода була менша за обсягом у порівнянні з першою і складалася з двох частин: програми (завдань коаліції у сфері гуманітарної політики, побудови сучасної європейської держави, конкурентоспроможної національної економіки, зовнішньої політики) та регламенту, що складав більшу частину тексту. Кадрові питання вирішувалися в ході переговорів, а пункт про взаємодію з парламентською опозицією був відсутній.

Угода про створення другої коаліції демократичних сил у 2007 р. складалася з преамбули, програми «Український прорив: для людей, а не для політиків», регламенту та додатків [6]. На цей раз учасники чітко прописали, що кандидатом на пост Прем'єр-міністра України є Ю. Тимошенко, кандидатуру спікера парламенту подає НУ-НС, а інші кадрові питання вирішуються згідно з узгодженими додатками.

У результаті політичної кризи 9 грудня 2008 р. між частинами Блоку Юлії Тимошенко (БЮТ), НУ-НС та Блоком Литвина була підписана угода про створення нової Коаліції національного розвитку, стабільності та порядку, що проіснувала до березня 2010 р. Угода (майже 20 сторінок) визначала пріоритетні завдання коаліції у сфері економіки, права на безпечне довкілля, захисту прав і свобод громадян, правосуддя та правоохоронної діяльності, місцевого самоврядування, боротьби з корупцією, національної безпеки, зовнішньої політики і соціальної сфери [5]. Учасники відмовилися від внесення змін до Конституції України та проведення дострокових парламентських виборів. У Регламенті було визначено право вето: якщо учасник коаліції не підтримує певне рішення, воно не вноситься до порядку денного парламенту. Голосування щодо кадрових призначень здійснюється в рамках попередньо узгоджених квот, при цьому жодна сторона коаліції не має права вето на кадрові пропозиції інших фракцій у межах узгоджених квот.

Після перемоги на президентських виборах В. Януковича відбулося чергове переформатування парламенту, в результаті чого 11 березня 2010 р. було створено коаліцію «Стабільність і реформи» у складі ПР, КПУ, Блоку Литвина та перебіжчиків із БЮТ та НУ-НС. Майже 30 сторінок угоди було присвячено питанням Регламенту, який визначав, що коаліція формується депутатськими фракціями, а кадрові питання вирішуються у межах квот і проходять попереднє обговорення у фракціях – учасниках коаліції або на загальних зборах [8]. Програмні засади визначали пріоритети у сфері економіки (входження

України до 20 найбільш економічно розвинених країн світу), соціальної політики (надання соціальних гарантій громадянам упродовж усього життя), гуманітарної політики (реалізація державної мовної політики на основі Європейської хартії регіональних мов та мов національних меншин), внутрішньої політики (реформування правосуддя) та зовнішньої політики (закріплення позаблокового статусу, економічна інтеграція на пострадянському просторі).

30 вересня 2010 р. КСУ визнав неконституційним закон про політичну реформу і повернув Конституцію України у редакції 1996 р., що знімало необхідність формування парламентської коаліції, яка набувала статусу парламентської більшості.

Після того, як 22 лютого 2014 р. Верховна Рада України відновила дію Конституції 2004 р. виникла необхідність формування парламентської коаліції. «Визнаючи волю, демократичний та європейський вибір Українського народу, проголошені та утверджені на Євромайдані; прагнучи зберегти територіальну цілісність та державний суверенітет України; піклуючись про відновлення громадського миру і спокою в Україні; спираючись на підтримку і довіру наших виборців; сповідуючи цінності демократії; керуючись у своїх діях пріоритетом прав і свобод людини, принципом верховенства права і захистом національних інтересів держави; усвідомлюючи спільну відповідальність за ситуацію в державі» [9], представники БЮТ, УДАР, ВО «Свободи» та новостворених депутатських груп «Суверенна європейська Україна» та «Економічний розвиток» 27 лютого створили коаліцію «Європейський вибір». Законодавча неврегульованість процесу формування і внесення змін до складу коаліції перешкождала встановленню точної кількості депутатів-учасників. 24 липня «Європейський вибір» припинив своє існування після виходу УДАР і «Свободи», а дострокові парламентські вибори були проведені 26 жовтня 2014 р.

За їх результатами через місяць, 27 листопада, було підписано угоду про створення коаліції «Європейська Україна», до складу якої увійшли Народний фронт, Блок Петра Порошенка, «Самопоміч», Радикальна партія Олега Ляшка та ВО «Батьківщина». Основна увага в тексті угоди була приділена пропозиціям щодо реформування у 17 напрямках із зазначенням конкретних строків виконання тих чи інших завдань. Регламент визнавав неможливим приєднання фракції «Опозиційний блок» через принципові політичні розбіжності. Уряд формується з урахуванням рівня кваліфікації та добросовісності кандидатів на посади без врахування квотного принципу. У тексті угоди знову з'явився пункт про взаємодію з парламентською опозицією. Новацією став пункт, згідно з яким вихід зі складу коаліції однієї чи кількох депутатських фракцій при збереженні необхідної кількості членів коаліції в 225 депутатів, не є підставою для припинення її діяльності.

Таким чином, починаючи з 2006 р., сформувалася традиція оприлюднення коаліційної угоди, яка до 2014 р. публікувалася у вигляді повідомлення Верховної Ради України. Текст шостої коаліційної угоди досить короткий і міститься у стенограмі пленарного засідання Верховної Ради України. Водночас текст останньої коаліційної угоди опубліковано лише на офіційних сайтах «Самопоміч» і Блоку Петра Порошенка. Що стосується кадрової політики, то українські коаліції пройшли етапи формульного розподілу (2006 р.), персонального визначення (2008 р.) до відмови від квотного принципу (2014 р.).

Традиційними розділами коаліційних угод парламентських партій в Україні є: пріоритетні завдання або програмні засади діяльності коаліції; загальні засади утворення та діяльності коаліції; керівні органи коаліції; взаємодія коаліції з Президентом України, з Прем'єр-міністром України, з Кабінетом Міністрів України, з парламентською опозицією; погоджувальні процедури та порядок розгляду кадрових питань; етичні засади діяльності коаліції; припинення діяльності коаліції.

Отже, правовий статус парламентської коаліції в Україні є недостатньо врегульованим, що призводить до різного розуміння процедури змін у її складі та припинення її діяльності. Частковим вирішенням проблеми могло б стати повернення до Регламенту Верховної Ради України глави 12, яка регулювала низьку питань щодо діяльності коаліції депутатських фракцій.

Використані джерела

1. *Про Регламент* Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI // *Голос України*. – 2010. – 17 лют.
2. *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 від 17 вересня 2008 р. № 16-рп/2008* // *Офіційний вісник України*. – № 72. – С. 109. – Ст. 2432.
3. *Рішення Конституційного Суду України у справі стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6 квітня 2010 р. № 11-рп/2010* // *Вісник Конституційного Суду України*. – 2010. – № 3. – С. 44.
4. *Про створення* у Верховній Раді України п'ятого скликання Коаліції демократичних сил : повідомлення Верховної Ради України // *Голос України*. – 2006. – 24 черв.
5. *Про створення* Антикризисової коаліції у Верховній Раді України п'ятого скликання : повідомлення Верховної Ради України від 7 липня 2006 р. // *Голос України*. – 2006. – 14 лип.

6. *Про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання* : повідомлення Верховної Ради України від 29 листопада 2007 р. // *Голос України*. – 2007. – 1 груд.
7. *Угода про створення Коаліції «Національного розвитку, стабільності та порядку»* від 17 грудня 2008 р. // *Голос України*. – 2008. – 17 груд.
8. *Про створення Коаліції депутатських фракцій «Стабільність і реформи» у Верховній Раді України шостого скликання* : повідомлення Верховної Ради України від 11 березня 2010 р. // *Голос України*. – 2010. – 16 берез.
9. *У Верховній Раді створено коаліцію «Європейський вибір»* – 250 депутатів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/27/7016499/>.

Мироненко В. П. Правові аспекти формування парламентської коаліції

Розглянуто правові засади регулювання створення та діяльності парламентської коаліції, що містяться у Конституції України, Регламенті Верховної Ради України, рішеннях Конституційного Суду України. Вказано на непослідовність позиції КСУ у питанні про природу коаліції депутатських фракцій. Проаналізовано еволюцію коаліційних угод в Україні та їх особливості. Зроблено висновок про недостатнє правове регулювання питань діяльності та розпуску парламентської коаліції.

Ключові слова: парламентська коаліція, депутатська фракція, конституція, парламент, конституційний суд, коаліційна угода.

Мироненко В. П. Правовые аспекты формирования парламентской коалиции

Рассмотрены правовые основы регулирования создания и деятельности парламентской коалиции, содержащиеся в Конституции Украины, Регламенте Верховной Рады Украины, решениях Конституционного Суда Украины. Указано на непоследовательность позиции КСУ в вопросе о природе коалиции депутатских фракций. Проанализирована эволюция коалиционных соглашений в Украине и их особенности. Сделан вывод о недостаточном правовом регулировании вопросов деятельности и роспуска парламентской коалиции.

Ключевые слова: парламентская коалиция, депутатская фракция, конституция, парламент, конституционный суд, коалиционное соглашение.

Myronenko V. Legal aspects of parliamentary coalition formation

The legal framework governing the establishment and activities of coalition, contained in the Constitution of Ukraine, the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine, Constitutional Court of Ukraine, are considered. The inconsistent position of CCU on the issue of the nature of the coalition of parliamentary factions is noted. The evolution of coalition agreements in Ukraine and their features are analyzed. The conclusion about the lack of legal regulation of activity and dissolution of the parliamentary coalition is made.

Key words: parliamentary coalition, parliamentary fraction, constitution, parliament, constitutional court, coalition agreement.

УДК 341.12

*Марат Андрійович Мурчін,
аспірант кафедри загальноправових дисциплін
та міжнародного права
Одеського національного університету
імені І. І. Мечникова*

**ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ НОРМ
МІЖНАРОДНОГО ПРАВА У ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНЕ ПРАВО**

Питання про способи та форми реалізації міжнародних угод і взятих на себе державами зобов'язань в їх національному законодавстві є як теоретичною, так і практичною проблемою, яка залишається актуальною протягом усього останнього століття. У наші дні значно прискорилися процеси інтеграції та інтернаціоналізації економічного життя всіх країн світу, тому роль міжнародних угод зросла настільки, що вже неможливо уявити собі взаємодію держав без створення базових нормативних актів, призначених для вирішення конкретних практичних завдань. Природно, що такі міжнародні договори стали одним з основних джерел правових норм і для міжнародного права, і, за певних умов, для внутрішніх правових систем окремих держав.

Роль міжнародної угоди як нормативного джерела для міжнародного приватного права нині вже не ставиться під сумнів, міжнародний договір або безпосередньо формулює готові для застосування матеріально-правові норми, або створює передумови для виникнення нових норм у внутрішньому праві конкретних держав. Однак через суперечності між цивільно-правовою, національною природою міжнародного приватного права [1, с. 5–36] й інтернаціональним характером самого міжнародного договору виникає «одвічна» теоретична проблема: яким чином правові норми, створені суб'єктами однієї правової системи, набувають обов'язкового характеру для суб'єктів зовсім інших правових систем. Як відомо, панівною думкою є те, що міжнародне і внутрішньодержавне право належать до різних систем права, тому міжнародний договір в силу суверенітету держави не може безпосередньо створювати