

**А. М. Гандзюк**

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту  
Національної академії державного  
управління при Президентові України

## **ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФРАКЦІЙНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

*У статті розкрито значення фракційної стабільності парламенту та проблеми її нормативно-правового забезпечення, пов'язані з виборчим законодавством, розмежуванням повноважень між різними гілками влади, механізмом створення парламентських фракцій (груп), взаємодією коаліції з опозицією у парламенті. Визначено, що організаційний тип утворення парламентських фракцій може бути замінений на більш прогресивний і демократичний – ідеологічний чи структурний – шляхом переходу від змішаної виборчої системи до пропорційної із відкритими списками, укріплення партійної дисципліни, створення умов для паритетної роботи коаліції й опозиції у парламенті. Подано певні пропозиції до законів і підзаконних актів, які визначають форми діяльності вітчизняного парламенту.*

**Ключові слова:** парламентська фракція (група), коаліція, опозиція, фракційна стабільність.

**Постановка проблеми.** Важливим чинником фракційної стабільності парламенту є співпраця парламентських фракцій і груп у межах коаліції, що є принципово різною у транзитних країнах, до яких належить Україна і держави Центрально-Східної Європи, та сталих демократіях. У них, як правило, коаліції ґрунтуються на близьких ідеологічних концепціях, на відміну від України.

Поляризація політичних поглядів у вітчизняному парламенті призводить до створення нестабільних парламентських коаліцій, що, у свою чергу, відображається на роботі гетерогенного (різномірного) уряду, який слабо підтримується Верховною Радою України (ВРУ) та витрачає значний обсяг часу і сил на подолання протиріч і політичних конфліктів. Як показує сучасна практика, в Україні парламентські коаліції створюються, як правило, на базі пропрезидентських політичних партій і тим самим є «потенційним джерелом урядових і парламентських криз» [1].

Для досягнення стабільності урядової (правлячої) коаліції в умовах відсутності в парламенті стійкої більшості науковці пропонують реалізувати два важливі принципи – «формування уряду на основі співвідношення сил у парламенті та забезпечення

умов солідарної і політичної відповідальності уряду перед парламентом» [2].

Погоджуючись із цими принципами, більшість науковців пропонує їх реалізацію в Україні шляхом поєднання парламентсько-президентської форми правління із пропорційною системою виборів, яка стимулюватиме політичні партії до активізації їхньої діяльності не лише у передвиборчий період, а й під час роботи у ВРУ. Проте вітчизняна виборча система до цього часу ще залишається змішаною, а коаліційна угода не стала механізмом консолідації суспільства, яке є вкрай необхідним у сучасних умовах розвитку Української держави і суспільства, на чому наголошує Президент України П. Порошенко у своєму Указі «Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості у цій сфері» [3].

Тому актуальним є обґрунтування змін у нормативно-правових актах, що забезпечують *фракційну стабільність ВРУ*, під якою ми розуміємо «систему загальних принципів організації діяльності парламенту й державних/публічних органів влади, яка забезпечує політичний консенсус між ними, сприяє прозорому формуванню професійного коаліційного уряду та його політичній підтримці протягом визначених повноважень» [4].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Утвердження конституційного статусу і пріоритету ВРУ у системі стримувань і противаг безпосередньо залежить від успішності утворення таких усталених у зарубіжній конституційній практиці структур у представницькому органі, як парламентська більшість (коаліція) та парламентська опозиція. У відповідному рішенні Конституційний Суд України безпосередньо встановив, що «фракційне структурування Верховної Ради України і формування коаліції депутатських фракцій є обов'язковими умовами її повноважності» [5].

Більшість науковців визнають, що у парламентарних і змішаних республіканських формах правління інститут парламентської більшості є найважливішим інструментом для вироблення політичного курсу, утворення уряду та реалізації через нього згаданого курсу. «Партійні фракції, що утворюють більшість, як правило, мають бути представлені в уряді. Ті ж політичні сили (партії), які не беруть участі у формуванні кабінету, вважаються опозицією» [6].

При цьому під *коаліцією, яка стабільно працює*, вітчизняні науковці розуміють «більшість у парламенті, що формується відповідними парламентськими фракціями, які підтримують політику Президента та формують Уряд» [7]; під *політичною опозицією* [8] – політичну силу, яка не має достатньо можливостей та інструментів впливу на формування політичних і управлінських рішень. Наявність у парламенті фракцій зі складу політичної опозиції вказує на більш чітке врегулювання політичної системи [9].

Для України важливими є питання врегулювання статусу політичної опозиції у парламенті, внесення відповідних змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [10], уточнення процедур, пов'язаних із парламентською дисципліною народних депутатів, визначених у проекті Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» [11].

Цим проектом Закону України передбачено «дозволити у разі відсутності голови депутатської фракції (голови депутатської групи) за його дорученням у засіданні Погоджувальної ради брати участь заступнику голови депутатської фракції (заступнику голови депутатської групи)», а також ввести

обмеження щодо присутності народних депутатів на засіданні Погоджувальної ради: «засідання Погоджувальної ради є повноважним за умови присутності на ньому не менше половини її складу» [11].

Передбачається, що ці зміни сприятимуть покращенню фракційної, а отже, і партійної дисципліни, яка є вкрай важливою для сучасного українського парламенту, для якого характерною є організаційний, а не ідеологічний чи структурний (більш прогресивний і демократичний) тип утворення фракцій [12].

Визначено, що організаційний тип утворення фракцій окреслює форму організації, згідно з якою фракція створюється і функціонує на засадах партійної дисципліни, відданості меті, ставлення до навколишнього світу; ідеологічний – на засадах ідеологічного підґрунтя їх існування; структурний – на формальній організації фракції, розглядаючи її і як окрему одиницю, і стосовно партії, частиною якої вона, як правило, є.

Саме останній тип утворення парламентських фракцій (структурний) є найбільш ефективним і сприяє забезпеченню найбільшої стабільності парламенту та уряду. Таке утворення парламентських фракцій регламентується відповідними нормативно-правовими актами, зокрема виборчим законодавством, що ґрунтується на пропорційній основі з відкритими списками. Не менш важливими є питання, пов'язані з розмежуванням повноважень між різними гілками влади, механізмом створення парламентських фракцій (груп), взаємодією коаліції з опозицією у парламенті.

**Мета статті** – визначити проблеми нормативно-правового забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України та запропонувати відповідні зміни.

**Виклад основного матеріалу.** Відсутність стабільної фракційної структури у вітчизняному парламенті, на наш погляд, зумовлена низкою недосконалостей нормативно-правових актів, пов'язаних із:

- виборчим законодавством;
- розмежуванням повноважень між різними гілками влади;
- умовами створення парламентських фракцій (груп);
- взаємодією коаліції з опозицією у парламенті.

Розглянемо ці проблеми в аспекті відповідних нормативно-правових механізмів стабілізації фракційної структури у вітчизняному парламенті та сформулюємо до кожної з них відповідні пропозиції.

1. Законом України «Про вибори народних депутатів України» 2011 року [13] передбачено проведення виборів народних депутатів України за змішаною виборчою системою, відповідно до якої половина складу парламенту обирається в одномандатних виборчих округах і є суто формально пов'язаною з парламентськими партіями, які самостійно або у складі виборчих блоків долають виборчий бар'єр. Депутати, які обираються за мажоритарною складовою виборчої системи, є одним із чинників фракційної нестабільності, тому що вони можуть бути позапартійними і не мати чіткої ідеології.

Таких народних депутатів до Верховної Ради України I скликання було обрано 6 осіб [14], у 2014 році (ВРУ VIII скликання) – 50% (225 осіб). Така кількість мажоритарних народних депутатів не сприяє забезпеченню чіткої структуризації парламенту і його фракційній стабільності, а навпаки, є «слабкою ланкою» у цілісності фракцій, їхній стабільності у визначеному політичному курсі та роботі.

Тип виборчої системи є основним чинником, який визначає міру залучення партій до державної діяльності через упровадження механізму політичного представництва в парламенті, визначає склад парламентських партій, впливає на кількість партій, що беруть участь у виборах, та в подальшому визначає склад парламентської більшості (коаліції).

Більшість науковців вважають, що пропорційна виборча система з відкритими списками сприятиме більш чіткій структуризації парламенту, а значить, і суспільства. При цьому, як стверджує Л.І. Павлова, задля досягнення бажаного ефекту необхідно змінювати не лише принципи виборів, а й обмежувальні бар'єри, правила формування виборчих списків [15].

На наш погляд, відсутність відкритих списків кандидатів у народні депутати гальмує розвиток не лише фракційної діяльності, а й парламентської у цілому. Це підтверджується тим, наскільки партійні

лідери зважають на лояльність під час виборів, вирішуючи, кого взяти до списків у кандидати на парламентські вибори.

2. Аналіз чинного законодавства України, зокрема, Конституції України [16], Законів України «Про Верховну Раду України» [17], «Про Кабінет Міністрів України» [18], «Про Президента України» [19], свідчить також про відсутність чіткого розмежування повноважень між парламентом, главою держави та урядом за результати здійснення державної політики. Тому парламент практично позбавлений права висловлювати недовіру членам Кабінету Міністрів України і суттєво впливати на державну політику, а Президент України може скасувати нормативні акти уряду, спрямувати його діяльність у необхідному йому напрямі шляхом видання указів тощо.

У парламентсько-президентській республіці це є неприйнятним і не сприяє фракційній стабільності у парламенті, незважаючи на те, що у ст. 16 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [10] вказано на важливість формування і реєстрації депутатських фракцій (депутатських груп) на першій новообраній Верховній Раді, без яких неможливе вирішення кадрових питань. Зокрема, обрання Лічильної комісії, Голови Верховної Ради, обрання першого заступника та заступника Голови Верховної Ради, створення комітетів і Погоджувальної ради депутатських фракцій, які в подальшому впливають на обрання уряду й урядової політики.

У зв'язку з тим, що перша сесія ВРУ є вкрай відповідальною, зокрема щодо питань подальшої реалізації установчої функції парламенту, важливим є якісна підготовка народних депутатів до роботи в парламенті, яка передбачає володіння ними навичками політичної дискусії, вироблення спільних узгоджених рішень, публічних виступів, політичної культури тощо. На нашу думку, цьому можуть сприяти попередні дебати між кандидатами в народні депутати всередині партій, на яких, як правило, і ґрунтується пропорційна виборча система з відкритими списками.

3. Законодавство України, яким визначається порядок роботи Верховної Ради України [10; 20], не передбачає запровадження ефективних механізмів забезпечення ста-

більшості фракційної структури парламенту. Так, мінімальні вимоги до створення фракцій відповідають 3% депутатів від їхнього конституційного складу, що є меншим за величину виборчого бар'єру, який застосовується на виборах. Вихід або виключення депутата зі складу фракції чи групи за Регламентом ВРУ і Законом України «Про комітети Верховної Ради України» не визначають для такого депутата жодних негативних правових наслідків. Наприклад, у вигляді дострокового припинення повноважень голови, заступника голови, секретаря комітету тощо.

Відсутність відповідних законодавчих механізмів запобігання збільшенню кількості фракцій (груп) у парламенті, частим міжфракційним переходам народних депутатів України, окрім дестабілізації політичної структури парламенту, зумовлює виникнення ще однієї проблеми – недотримання принципу пропорційного представництва у складі парламентських комітетів депутатських фракцій і груп.

Часта наявність міжфракційних переходів у вітчизняному парламенті характеризує низький рівень політичної культури народних депутатів, і тому, на відміну від багатьох зарубіжних держав, фракційна структура українського парламенту не завжди відображає результати парламентських виборів, а неоднорідність представників парламентських партій, відсутність «подібності за походженням та підготовкою» знижує міру партійної (фракційної) згуртованості.

Більш згуртованими є ті партії, де її члени мають схоже минуле (належать до одного соціального класу, мають однакову освіту, досвід тощо). Тому важливим є розвиток партійної системи в Україні, яка ґрунтується на національних цінностях і демократичних ідеологічних засадах, а не лише на лідерських якостях голів партій.

4. Не менш важливою є роль парламентської фракції, яка складається з політичної опозиції у парламенті і чинить опір чинній державній владі, протистоїть здійснюваному стратегічному курсу з метою замінити його на інший, такий, що задовольняє опозиційні політичні організації.

Захист прав опозиції і забезпечення законодавчих гарантій її діяльності є необхідними передумовами реалізації конституційно

визначених політичних і соціально-економічних прав громадян України, які шляхом волевиявлення, здійсненого на виборах до ВРУ, підтримали політичні сили, що не ввійшли до складу парламентської коаліції (більшості) і не отримали визначального впливу на зміст політики, що реалізується через вищий законодавчий орган та систему органів виконавчої влади.

Опозиційність при цьому передбачає чітко артикульоване, публічно висловлене критичне ставлення до політики Президента; неучасть у здійсненні цієї політики через відсутність представників партій або блоків партій у складі Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів та інших центральних органів виконавчої влади [21]

В Україні одним із головних недоліків є залежність існування опозиції від функціонування парламентської більшості.

Оскільки діяльність парламентської меншості (опозиції) втілюється у конкретних формах роботи законодавчого органу влади загалом, то й регулювання цієї діяльності має здійснюватися шляхом внесення змін до законів і підзаконних актів, які визначають форми діяльності парламенту (Конституція України, Закони України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України» та ін.). Саме ці законодавчі акти визначають нині права депутатських фракцій та окремих народних депутатів України у процесах обрання керівництва ВРУ, формування персонального складу комітетів, тимчасових спеціальних і слідчих комісій, закріплюють принцип пропорційного представництва у складі органів ВРУ депутатських фракцій, права депутатів і фракцій під час затвердження, обговорення і розгляду питань порядку денного, форми участі депутатських фракцій і народних депутатів у здійсненні парламентом своїх контрольних функцій, порядок ініціювання та висловлення індивідуального і колективного вотуму недовіри особам, яких призначає на посади і звільняє з посад Верховна Рада України.

З огляду на це врегулювання статусу парламентської меншості (опозиції) має здійснюватися шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів, а не шляхом прийняття окремого закону.

Опозиційна діяльність залежить від форми правління, яка склалась у державі.

У країнах, де традиційно домінує парламент, парламентська опозиція протистоїть проурядовій більшості. У країнах із президентсько-парламентською формою правління опозиційна діяльність ведеться стосовно пропрезидентських сил, які формують більшість [8].

Аналізуючи ці та інші проблеми фракційної стабільності вітчизняного парламенту, можемо зробити висновок щодо вдосконалення її нормативно-правового забезпечення як одного з базових механізмів. При цьому не менш важливими залишаються питання, пов'язані з удосконаленням кадрових, фінансових та організаційно-політичних механізмів.

**Висновки і пропозиції.** Фракційна стабільність парламенту характеризується не лише відповідною системою принципів та організаційних заходів, а й нормативно-правовими актами, які забезпечують стабільність уряду і цілеспрямоване виконання плану реалізації ними коаліційної угоди [22]. А це можливо лише за умов політичного консенсусу між провладними й опозиційними силами в парламенті для прийняття консолідованих законів, фракційної дисципліни, прозорого формування професійного коаліційного уряду, його політичної підтримки протягом визначених повноважень.

Важливими є також способи формування парламентських фракцій і груп на ідеологічній основі, умови застосування вільного депутатського мандату для забезпечення фракційної дисципліни й уникнення міжфракційних переходів, форми та методи передвиборчої підготовки парламентаріїв і їхніх політичних лідерів для формування стійких демократичних традицій парламентської діяльності в роботі Верховної Ради України.

Вирішення цих та інших проблем сприятиме розвитку фракційної стабільності у вітчизняному парламенті та ефективності роботи уряду.

#### Список використаної літератури:

1. Шаранич С.С. Дослідження проблеми структури коаліції депутатських фракцій в парламенті України в розрізі змін до ст. 61 Закону «Про Регламент Верховної Ради України» від 09.03.2010 р. / С.С. Шаранич // Учені записки Таврійського

- національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки». – 2011. – Т. 24 (63). – № 2. – С. 397–401.
2. Сірук М. Коаліційні клопоти. Чого вчить Україну закордонний досвід? / М. Сірук // День. – 2006. – 1 квіт. – С. 3.
3. Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості у цій сфері : Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/5342016-20814>.
4. Гандзюк А.М. Категорійно-понятійний апарат дослідження парламентських фракцій / А.М. Гандзюк // Глобальне управління: теорія та практика : матеріал. І Міжнар. наук.-практ. конф. : зб. наук. пр. сер. «Україна – Греція» (Афіни, 2015 р.) / [за ред. М.Х. Корецького]. – Афіни : Євро-Середземноморська академія мистецтв і наук, 2015. – С. 32–36.
5. 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 (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) від 17.09.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>.
6. Мартинюк Р. Інститут парламентської більшості у вітчизняній політико-правовій практиці / Р. Мартинюк // Вибори та демократія. – 2010. – № 2/3 (24/25). – С. 69.
7. Основи вітчизняного парламентаризму : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] : у 2 т. / за заг. ред. В.А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2012. – Т.2. – 340 с.
8. Політична опозиція : [навч. посіб.] / за заг. ред. В.А. Гошовської, К.О. Ващенко, Ю.Г. Кальниша. – К. : НАДУ, 2013. – 2008 с.
9. Шаранич С.С. Порівняльний аналіз функціонування парламентської більшості (коаліції) в європейських країнах / С.С. Шаранич // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2012. – Вип. 19. – С. 65–71.
10. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/116/95-вр>.
11. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України : Закон України (проект) [Електронний ресурс]. – Режим

- доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59166](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59166).
12. Малишко М.І. Основи виборчого права (порівняльний аналіз) / М.І. Малишко ; Укр. наук. асоціація ; Київ. ін-т туризму, економіки та права. – К., 2000. – С. 89.
  13. Про вибори народних депутатів України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/4061-17>.
  14. Парламентаризм та парламентська діяльність: словник-довідник / за заг. ред. В.А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 295 с.
  15. Павлова Л.І. Формування коаліційного потенціалу парламентських фракцій в Україні / Л.І. Павлова // Віче. – 2010. – № 5. – С. 3.
  16. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України зі змінами. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
  17. Про Верховну Раду України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим до-  
ступу : [ступу : http://www.zakon.rada.gov.ua/go/1861-17](http://www.zakon.rada.gov.ua/go/1861-17).
  18. Про Кабінет Міністрів України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/794-18>.
  19. Про Президента України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/474-14>.
  20. Про комітети Верховної Ради України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80\\_](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80_).
  21. Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендації: інформаційно-аналітичне дослідження / Лабораторія законодавчих ініціатив. Програма сприяння Парламенту України Ун-ту Індіани США. – К., 2006. – С. 21.
  22. Коаліційна угода Верховної Ради України VIII скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://obozrevatel.com/politics/83270-koalitsionnoe-soglashenie.htm>.

### **Гандзюк А. М. Проблемы нормативно-правового обеспечения фракционной стабильности Верховной Рады Украины**

*В статье раскрыто значение фракционной стабильности парламента и проблемы ее нормативно-правового обеспечения, связанные с избирательным законодательством, разграничением полномочий между различными ветвями власти, механизмом создания парламентских фракций (групп), взаимодействием коалиции с оппозицией в парламенте. Определено, что организационный тип образования парламентских фракций может быть заменен на более прогрессивный и демократический – идеологический или структурный – путем перехода от смешанной избирательной системы к пропорциональной с открытыми списками, укрепления партийной дисциплины, создания условий для паритетной работы коалиции и оппозиции в парламенте. Подано определенные предложения к законам и подзаконным актам, которые определяют формы деятельности отечественного парламента.*

**Ключевые слова:** парламентская фракция (группа), коалиция, оппозиция, фракционная стабильность.

### **Handziuk A. Challenges of legal-regulatory provision of faction stability of the Verkhovna Rada of Ukraine**

*In the article we discuss factional stability of the Parliament and the problem of legal-regulatory provision related to the electoral law, division of powers between branches of the government, mechanism for parliamentary factions (groups) creation, interaction of coalition with the opposition in the Parliament. It is determined that the type of organizational formation of parliamentary factions can be replaced with more progressive and democratic – ideological or structural – by switching from mixed electoral system to proportional representation with open lists, strengthening party discipline, creating conditions for parity of the coalition and the opposition in the Parliament. Several proposals for laws and regulation acts were submitted to determine work of the national Parliament.*

**Key words:** parliamentary faction (group), coalition, opposition, faction stability.