

ІМЕНЕМ 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

м. Київ
6 квітня 2010 року Справа № 1-33/2010
№ 11-рп/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича - головуючого,

Бауліна Юрія Васильовича,

Вдовіченка Сергія Леонідовича,

Головіна Анатолія Сергійовича,

Домбровського Івана Петровича,

Кампа Володимира Михайловича,

Колоса Михайла Івановича,

Лилака Дмитра Дмитровича,

Маркуш Марії Андріївни,

Нікітіна Юрія Івановича - доповідача,

Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,

Стецюка Петра Богдановича,

Ткачука Павла Миколайовича,

Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу 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](#), затвердженого Законом України "Про Регламент Верховної Ради України" від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (Офіційний вісник України, 2010 р., № 12, ст. 565, № 18, ст. 803), (далі - Регламент) стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (далі - коаліція).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей [39](#), [41 Закону України "Про Конституційний Суд України"](#) стало конституційне подання 68 народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею [93 Закону України "Про Конституційний Суд України"](#) є практична необхідність в офіційному тлумаченні положень частини шостої статті [83 Конституції України](#), частини четвертої статті [59 Регламенту](#).

Заслухавши суддю-доповідача Нікітіна Ю.І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання - 68 народних депутатів України - звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини шостої статті [83 Конституції України](#), частини четвертої статті [59 Регламенту](#) стосовно можливості формування коаліції окремими народними депутатами України, зокрема й такими, яких відповідно до частини четвертої статті [59 Регламенту](#) визнано позафракційними (у зв'язку з їх виключенням зі складу депутатської фракції) або які вийшли чи не ввійшли до складу депутатських фракцій, у тому числі через незгоду з позицією депутатських фракцій щодо участі у формуванні коаліції.

Автори клопотання стверджують, 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.

Практичну необхідність у роз'ясненні положень частини шостої статті [83 Конституції України](#) та частини четвертої статті [59 Регламенту](#) народні депутати України пов'язують з порушенням прав народних депутатів України представляти інтереси громадян України, які їх обрали, що є підставою для офіційного тлумачення цих норм Конституційним Судом України.

На думку суб'єкта права на конституційне подання, утворена на підставі узгоджених політичних позицій депутатських фракцій коаліція може включати як народних депутатів України, які входять до відповідних фракцій, так і інших народних депутатів України, які як

представники Українського народу підтримують узгоджені політичні позиції, на основі яких побудована коаліція, у тому числі й тих, які відповідно до частини четвертої статті [59 Регламенту](#) є позафракційними (тобто виключеними зі складу депутатської фракції) або не ввійшли чи вийшли зі складу депутатських фракцій, але їх повноваження не припинено в порядку, встановленому частиною шостою статті [81 Конституції України](#).

2. Свої позиції стосовно предмета конституційного подання висловили Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, науковці Львівського національного університету імені Івана Франка, Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Одеської національної юридичної академії.

3. Вирішуючи порушене в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. Україна є демократичною, правовою державою, республікою; носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади; народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття [1](#), частини перша, друга статті [5](#), частина перша статті [38](#), стаття [69 Конституції України](#)).

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у [Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005](#), конституційно-правовий зміст цих положень полягає в тому, що "влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу" (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

3.2. Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії, які сприяють формуванню і вираженню політичної волі, беруть участь у виборах (частини перша, друга статті [36 Конституції України](#)). Належність чи неналежність до політичної партії не може бути підставою для обмеження прав і свобод або для надання будь-яких пільг і переваг (частина третя статті [1 Закону України "Про політичні партії в Україні"](#)).

Політичні партії забезпечують участь громадян України в політичному житті суспільства, впливають на державну владу, беруть участь у формуванні органів влади і контролі за їх діяльністю (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини [Рішення Конституційного Суду України від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007](#)).

3.3. Верховна Рада України є органом державної влади, який здійснює свої повноваження на засадах представництва народними депутатами України інтересів Українського народу. Конституційний Суд України у своєму [Рішенні від 7 липня 1998 року № 11-рп/98](#) вказав, що діяльність Верховної Ради України передусім спрямована на забезпечення народного представництва та виявлення державної волі прийняттям законів шляхом голосування народних депутатів України (абзац третій пункту 1 мотивувальної частини).

Конституційний склад Верховної Ради України - чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (частина перша статті [76 Конституції України](#)). Обрання народних депутатів України у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій (виборчих блоків політичних партій (далі - виборчих блоків) відбувається за пропорційною системою (частина третя статті [1 Закону України "Про вибори народних депутатів України"](#)). Усі народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси.

3.4. [Конституція України](#) пов'язує початок здійснення повноважень народним депутатом України з моментом складення присяги та містить застереження щодо втрати депутатського мандата у разі відмови скласти присягу (частини третя, четверта статті [79](#)). Присяга, яку складають народні депутати України перед вступом на посаду, вказує на те, що народний депутат України повинен "додержуватися [Конституції України](#) та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників" (частина перша статті [79 Конституції України](#)).

Згідно з [Регламентом](#) народними депутатами України у Верховній Раді України формуються депутатські фракції (частина перша статті [58](#)). При цьому політична партія (виборчий блок) має право формувати у Верховній Раді України лише одну депутатську фракцію (частина друга статті [58 Регламенту](#)), яка повинна налічувати не менше ніж 15 народних депутатів України (частина перша статті [59 Регламенту](#)).

Реалізація повноважень Верховною Радою України зумовлена не тільки набуттям повноважень народними депутатами України, а й утворенням у Верховній Раді України коаліції. Коаліція формується за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції; до складу коаліції входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (частини шоста, сьома статті [83 Конституції України](#)).

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України за Конституцією України фракційне структурування Верховної Ради України і формування коаліції є обов'язковими умовами її повноважності (абзац другий підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини [Рішення від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008](#)).

4. У частинах п'ятій, дев'ятій статті [83 Конституції України](#) передбачено, що порядок роботи Верховної Ради України, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції встановлюються Основним Законом України та Регламентом Верховної Ради України. Тлумачення положень частини шостої статті [83 Конституції України](#) в [Рішенні Конституційного Суду України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008](#) дано без урахування положень Регламенту, оскільки [Тимчасовий регламент Верховної Ради України](#) цим же Рішенням був визнаний таким, що не відповідає [Конституції України](#), у зв'язку з прийняттям його не у формі закону України, а у формі постанови Верховної Ради України. Конституційне положення щодо встановлення засад формування коаліції [Конституцією України](#) і [Регламентом](#) реалізоване з набуттям чинності 17 лютого 2010 року [Законом України "Про Регламент Верховної Ради України" № 1861-VI](#), тому офіційне тлумачення відповідних положень [Конституції України](#) та Регламенту щодо формування коаліції має відбуватися у їх системному зв'язку.

[Конституцією України](#) (частинами шостою, сьомою статті [83](#)) та [Регламентом](#) (статтями [61](#), [62](#)) встановлені такі засади формування коаліції: вона формується за результатами виборів народних депутатів України; формування здійснюється після проведення консультацій депутатськими фракціями; основою формування коаліції є узгодження депутатськими фракціями політичних позицій; за результатами консультацій укладається Угода про коаліцію; невід'ємною складовою такої Угоди є список народних депутатів України, які сформували коаліцію і чисельність яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України, що засвідчено особистими підписами цих народних депутатів України; коаліція формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради України або протягом одного місяця з дня припинення діяльності попередньої коаліції; коаліція вважається сформованою з моменту офіційного оголошення про це головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради України на підставі поданих до Апарату Верховної Ради України необхідних документів.

Відповідно до цього стаття [61 Регламенту](#) визначила коаліцію як сформоване за результатами виборів і на основі узгоджених політичних позицій та на засадах, встановлених Конституцією України і Регламентом, об'єднання депутатських фракцій, народних депутатів України, до складу якого входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Утворення у Верховній Раді України коаліції має на меті добровільне об'єднання народних депутатів України у парламентську більшість. Ознаками коаліції є наявність депутатських фракцій, а також більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Необхідність входження в коаліцію зазначеної кількості народних депутатів України підтверджується, зокрема, частиною десятою статті [83 Конституції України](#), згідно з 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". Відповідно до пункту 2 частини першої статті [66 Регламенту](#) діяльність коаліції припиняється, якщо в ній залишається кількість народних депутатів України, менша, ніж це передбачено частиною шостою статті [83 Конституції України](#), тобто меншість від конституційного складу Верховної Ради України. Частина сьома статті [83 Конституції України](#) передбачає формування коаліції не тільки після проведення чергових та позачергових виборів Верховної Ради України, а й після припинення діяльності коаліції. Це дає підстави для висновку, що за Конституцією України можлива зміна у Верховній Раді України однієї парламентської більшості на іншу в залежності від волі більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

5. Згідно з [Основним Законом України](#) держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої [Конституцією](#) і законами України (частина четверта статті [15](#)). Ці гарантії поширюються і на народних депутатів України (абзац третій пункту 3 мотивувальної частини [Рішення Конституційного Суду України від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98](#)).

Конституційний Суд України виходить з того, що "діяльність Верховної Ради України є невід'ємною складовою частиною суспільного життя в Україні і має ґрунтуватися на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (частина перша статті [15 Конституції України](#))" (абзац сьомий пункту 3 мотивувальної частини [Рішення від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98](#)).

Аналіз положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті [81 Конституції України](#) дає підстави для висновку, що Основний Закон України не виключає, а [Регламент](#) (частина третя статті [59](#)) передбачає можливість перебування у Верховній Раді України народного депутата України поза депутатською фракцією, зокрема у разі його невходження або виходу зі складу депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку), за виборчим списком якої його обрано, до прийняття на підставі закону рішення вищим керівним органом відповідної політичної партії (виборчого блоку) про дострокове припинення його повноважень. Крім того, згідно з частиною четвертою статті [59 Регламенту](#) народний депутат України, якого виключено зі складу депутатської фракції, є позафракційним. Відповідно до частини четвертої статті [60 Регламенту](#) "депутатська фракція, склад якої стає меншим від необхідної мінімальної кількості народних депутатів, визначеної частиною першою статті [59](#) цього [Регламенту](#) , через 15 днів після дня настання такого факту оголошується Головою Верховної Ради України розпущеною".

6. Конституція України, передбачивши належність народних депутатів України до депутатських фракцій, не обмежила їх права самостійно визначатися при прийнятті рішень, у тому числі 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. Цей висновок підтверджується, зокрема, тим, що частина друга статті [81 Конституції України](#), встановлюючи вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень народного депутата України, не передбачає такої підстави, як виключення зі складу депутатської фракції народного депутата України.

Отже, представництво народними депутатами України Українського народу у Верховній Раді України, прийняття рішень парламентом лише шляхом особистого голосування народних депутатів України (частини друга, третя статті [84 Конституції України](#)), виконання народними депутатами України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників (частина третя статті [79 Конституції України](#)) та відсутність у частині другій статті [81 Конституції України](#) положень про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі виключення його зі складу депутатської фракції - все це вказує на всенародний характер представництва народних депутатів України у Верховній Раді України та наявність у них мандата на вільне його здійснення.

Вільне здійснення такого представництва забезпечується встановленням конституційно-правових гарантій депутатської недоторканності, вільного волевиявлення та безперешкодного здійснення народним депутатом України своїх повноважень. Зокрема, народний депутат України не несе юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп (частина друга статті [80 Конституції України](#)); голосування та позиція, висловлена народним депутатом України стосовно роботи Верховної Ради України та її органів, не може бути предметом розгляду у Верховній Раді України та її органах (частина шоста статті [10 Закону України "Про статус народного депутата України"](#)).

Конституційний Суд України вважає, що в основу тлумачення положень частини шостої статті [83 Конституції України](#), частини четвертої статті [59 Регламенту](#) 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](#) слід покласти суверенне право Українського народу здійснювати владу, визнання народного депутата України повноважним представником Українського народу у Верховній Раді України, надання йому мандата вільно здійснювати таке представництво і закріплення обов'язку діяти в інтересах усіх співвітчизників, встановлення процедури прийняття рішень у Верховній Раді України виключно шляхом вільного волевиявлення народних депутатів України. 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 конституційного складу Верховної Ради України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями [147](#), [150](#), [153 Конституції України](#), статтями [51](#), [62](#), [63](#), [67](#), [69](#), [93](#), [95 Закону України "Про Конституційний Суд України"](#) , Конституційний Суд України

вирішив:

1. 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 № 1861-VI, 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.

2. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у "Віснику Конституційного Суду України" та в інших офіційних виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

(Окрема думка судді Стецюка П.Б. стосовно Рішення)(Окрема думка судді Шишкіна В.І. стосовно Рішення)(Окрема думка судді Домбровського І.П. стосовно Рішення)