

УДК 342.53 (477) 342.52
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v5.2023.5>

Н. О. Максименцева
orcid.org/0000-0001-7774-1948

*доктор юридичних наук,
доцент кафедри парламентаризму*

*Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ЛЕГІТИМАЦІЯ ПАРЛАМЕНТУ ТА ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ У ВИБОРЧІЙ ДЕМОКРАТІЇ

Україна веде страшенну війну вже майже 2 роки. За цей час змінилось життя як громадян держави, так її органів. Виходимо з того, що вся влада в державі належить Народу України відповідно до ст. 3 Конституції України, і отже Народ вирішує кому віддати владу у тимчасове користування і кому він довіряє виконувати функцію його представників, а найголовніше, справді представляти та реалізовувати волю Народу. У цьому визначаються найголовніші засади виборчої демократії і її основні цінності.

Однією з ознак та головною характеристикою держави виборчої демократії є вибори та їх основне значення терміновість та змінність влади відповідно до рівня довіри громадян. Отже виборні органи обираються на певний термін, який спливає.

Питання легітимності виборних органів влади у виборчій демократії, проведення виборів чи не можливість їх організації в умовах воєнного стану стали одними із найбільш обговорюваними питаннями усього суспільства. Відповідь на ці питання у демократичній державі, за цінності якої триває кривава війна, має лежати, перш за все, в юридичній площині, а простіше у тексті Конституції України. Першим питанням стало продовження легітимних функцій парламенту, який 29 жовтня 2023 року фактично припинив свої повноваження відповідно до вимог ст. 77 Конституції України. Так Верховна Рада України 9-го скликання мала бути переобрана відповідно до конституційного обов'язку щодо проведення чергових виборів до парламенту в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень [1]. І тут начеб-то мало постати логічне питання щодо подальшої легітимації парламенту, відповідності його повноважень межах чинного законодавства. Але знову зміст Конституція України підкреслює виключність ролі Верховної Ради України, що формується шляхом безпосереднього волевиявлення громадян у парламентсько-президентській республіці, у державі, де парламент займає найвищий щабель у ієрархії державних органів, обирається всенародно і є ключовим елементом представницької демократії. Так на підставі положень п. 3 ст. 83 Конституції України

Верховна Рада України продовжує діяльність та фактично є легітимною до моменту початку першої сесії новообраного після скасування воєнного стану парламенту. Отже доцільно зауважити, що і норма Конституції України визначає чіткі умови та закладає формулу фактично безпеки держави, дотримання прав громадян та демократичних цінностей України щодо проведення наступних виборів до парламенту виключно після не продовження воєнного стану. Так визнання пріоритетності Верховної Ради України, її виключної ролі в умовах реальних загроз, повага до вибору Народу України, засвідчення необхідності дотримання прав і свобод людини і громадянина, безпеки життя і здоров'я громадян в умовах воєнного стану визначають умови проведення наступних виборів до парламенту виключно після скасування або припинення воєнного стану в державі. Тобто характерними ознаками легітимності парламенту як найвищого представницького органу держави є 2 елементи, а саме: а) можливість легітимації парламенту в умовах воєнного стану; б) проведення виборів виключно після завершення воєнного стану; в) наявність можливості продовжувати повноваження виключно у парламенту.

Тобто є ще одна підстава констатувати верховенство парламенту серед органів державної влади, його пріоритетності, полягає в тому, що лише Верховна Рада України може продовжувати діяльність в таких надзвичайних умовах воєнного стану, і така норма відсутня щодо інших виборних органів (посад) в державі, а саме: Президента України, органів місцевого самоврядування.

Що ж визначає Конституція України щодо легітимації Президента держави у виборчій демократії України? Так ч. 5 ст. 103, ст. 108 Конституції України проголошує, що чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України, а отже наспутні мають відбутися 31 марта 2024 року і Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України.

Можемо зазначити, що Конституція України сама створила запобіжник до використання умов відступу від права щодо надзвичайного та воєнного стану, його безпідставного запровадження в якості незаконного та недемократичного інструменту узурпації влади шляхом внесення змін до Конституції відповідно до ч. 2 ст. 157, де зазначено про заборону змінювати положення Основного закону держави в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Отже які варіанти вирішення питання легітимації повноважень Президента України в умовах воєнного стану може запропонувати Конституція України в умовах неможливості та заборони її змінювати.

Виходячи з вищезначеного можна виокремити наступні моделі легітимації влади Президента України в умовах воєнного стану на підставі положень Конституції України: а) передача повноважень Голові Верховної Ради України (голові парламенту) (ч. 2 ст. 121); б) відсутність заборони проведення виборів Президента в умовах воєнного та надзвичайного стану; в) неможливість зміни норм Конституції України в умовах воєнного стану (ч. 2 ст. 157), тобто обмеження застосування інших конституційних можливостей щодо легітимації влади Президента України.

Розглянемо такі моделі окремо та визначимо ризики та загрози кожного з конституційних варіантів.

Перша модель полягає у можливості передачі повноважень голові парламенту. Для реалізації даної форми передачі влади необхідна наявність наступних вимоги: а) така передача має бути достроковою (до моменту проведення виборів відповідно до вимог, а саме до 31 березня 2024 року); б) така передача має бути добровільною відповідно до заяви Президента, яка оголошується в парламенті та має бути підтримана депутатами; в) добровільна згода голови парламенту взяти на себе такі повноваження Голови Держави.

Вперше модель передачі повноважень було використано в Україні під час буремних подій нашої держави у 2014 року, які ми згадуємо у день Гідності і Свободи 21 листопада. На той момент Конституція України діяла в оновленій редакції і у державі була посилена президентська влада, запроваджена під тиском президента Януковича. Отже на той момент діяла президентсько-парламентська форма правління. Революція Гідності стала підставою для відновлення дії положень Конституції України у первинній редакції, у тому числі, щодо повноважень Президента у разі дострокового їх завершення. Проте тут доцільно звернути увагу, що таке «відновлення» мало змістом ще і викладення окремих статей у новій редакції. Так Закон України «Про відновлення

дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 № 742-VII [2] визначив нову редакцію ст. 112 щодо конституційної формули передачі повноважень Президента України у виключних обставинах. Так у разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання його обов'язків на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається з того часу на Голову Верховної Ради України. Проте у первинній редакції Конституції України від 1996 року [3] таким суб'єктом було зазначено Прем'єр-Міністра України. Крім того, ще однією відмінністю є склад повноважень Президента України, які заборонені до виконання Голові парламенту та були зазначені щодо недопустимості виконання Головою виконавчої влади України.

Такими положеннями ст. 112 Конституція України сьогодні визначає п. п. 2, 6–8, 10–13, 22, 24, 25, 27, 28 ст. 106 Конституції України. Проте у первинній редакції до оновлення її тексту у 2014 р. зміст ст. 112 містив наступні пункти ст. 106, а саме: п. п. 2, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 22, 25, 27.

Отже спільною для обох редакцій Конституції була заборона щодо наступних повноважень відповідно до ст. 106 Конституції України: а) здійснювати щорічних та позачергових послання Президента до парламенту (п. 2); призначати референдуми та припиняти повноваження ВРУ (п. 6, 8); вносити подання про призначення Міністра оборони України (п. 10); призначати та звільняти за згодою парламенту Генерального прокурора (п. 11); призначати та звільняти половину складу Ради Національного банку України (у первинній редакції Конституції була відсутня норма цього пункту щодо звільнення) (п. 12); призначати на посади третину складу Конституційного Суду України (п. 22); нагороджувати державними нагородами; встановлювати президентські відзнаки та нагороджувати ними (п. 25); здійснювати помилювання (п. 27).

Оновлена редакція Конституції України на сьогодні містить більш розширений перелік повноважень, які заборонені Голові ВРУ у разі виконання їм функцій Президента України: а) призначати позачергові вибори до парламенту (п. 7); б) призначати на посади та звільняти з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (п. 13); присвоювати вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини (п. 24); утворювати у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (п. 28).

Як зазначалось вище, повноваження Президента України були переглянуті відповідно до

вищевказаного Закону, яким статті Конституції України були надані в новій редакції. Отже станом до 2014 року такими обмеженими до виконання повноваженнями Президента України також були наступні: а) призначення на посаду та звільнення за згодою ВРУ Голів Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення (п. 14). Проте як у оновленій після 2014 року редакції Конституції України зазначалось про можливість вносити до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України.

Ще однією новацією повноважень Президента України стала редакція п. 15 ст. 106 Конституції України, яка надавала право щодо утворення, реорганізації та ліквідації за подання Прем'єр-Міністра України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Проте як чинна на сьогодні редакція визначає наступний зміст вищевказаного пункту щодо зупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

Серед заборонених до здійснення повноважень Президента України для Голови Уряду, який міг виконувати його повноваження, було положення щодо скасування актів КМУ та Ради міністрів АР Крим (п. 16), тоді як зараз повноваження щодо урядових актів в цілому відсутнє в тексті Конституції України нової редакції.

Друга модель легітимації влади Президента України допускає проведення виборів як головного чинника виборної демократії та підстава зміни влади або її іспиту на довіру Народу України. Проте наскільки сьогодні доцільним є проведення виборів в умовах наявності ризиків, загроз і викликів в умовах воєнного стану?

Максіменцевою Н. О. виділено наступні виклики щодо проведення виборів в умовах воєнного стану: 1) щодо реалізації виборчих прав громадян: а) надання можливості громадянам вільно реалізувати своє право обирати народних представників, особливо тим, хто перебуває за кордоном, є внутрішньо переміщеними особами, військовими; б) уточнення вимог щодо здійснення пасивного виборчого права бути обраним; 2) належна організація виборів, забезпечення безпеки виборчого процесу; 3) відновлення діяльності всіх інститутів громадянського суспільства, політичних інститутів, у першу чергу, політичних партій, засобів масової інформації, а також відновлення політичного життя у цілому, дієвість політичного плюралізму тощо [4, с. 59].

Отже констатуємо наступні загальні засади положень Конституції України щодо легітима-

ції державних органів в умовах воєнного стану у виборчій демократії: 1. Верховна Рада є державним органом, якому Конституція України продовжує повноваження в умовах воєнного стану. 2. Конституціоналізм в державі стоїть на засадах забезпечення безпеки, прав і свобод людини і громадянина і відповідно до конституційних засад заборонено проводити вибори до парламенту до скасування воєнного стану. 3. Серед всіх органів державної влади виключно парламенту Конституція України дозволяє продовжувати свої повноваження в умовах воєнного стану. Щодо Президента України та інших виборних органів держави така норма відсутня. 4. Оновлена редакція Конституції України від 2014 року надає можливість виконання функцій Президента України Голові Верховної Ради України, але виключно у разі дострокового припинення повноважень (за змістом тексту ст. 112 Конституції первинної редакції від 1996 року такою особою був Прем'єр-Міністр України). Обставинами неспроможності виконання своїх повноважень Президентом України Конституція визначає стан здоров'я; усунення з поста в порядку імпичменту; смерть і відставка. При цьому остання набуває чинності з моменту проголошення такої заяви на засіданні Верховної Ради України. 5. Повноваження Президента України, які може виконувати Голова ВРУ, є обмеженими і набули нового змісту у оновленому у 2014 році тексті Конституції України. 5. Проведення виборів в умовах воєнного стану ставить під загрозу реалізацію виборчих прав громадян, репрезентативність їх результатів та дійсне відображення волі народу.

Таким чином можна зробити висновок, що саме в державі з виборчою демократією парламент має абсолютний кредит довіри від Конституції України до моменту завершення воєнного стану, оголошення та проведення виборів та початку першої сесії такого новообраного парламенту. З іншого боку, викликом сучасного конституціоналізму є необхідність пошуку відповіді щодо заходження формули легітимації влади Президента України і таким шляхом може стати саме застосування положень ст. 112 Конституції України щодо передачі влади Голові Верховної Ради України в умовах наявності великої кількості викликів та загроз щодо проведення виборів в умовах воєнного стану.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 № 742-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-18#n6>

3. Конституція України від 28.06.1996 (первинна редакція) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628#Text>

4. Максименцева Н.О. Повоєнні новації виборчого законодавства я підстави зміни культури виборної демократії. Юридичний електронний науковий журнал. № 8. 2023. С. 59.

Анотація

Максименцева Н. О. Легітимація парламенту та Президента України в умовах воєнного стану у виборчій демократії. – Стаття.

У статті автор зосереджується на питаннях легітимації виборних органів держави та їхніх проблемах в умовах воєнного стану. Перш за все, автор звертає увагу на виключну роль парламенту як органу, який відповідно до чинної Конституції України має право продовжувати свої повноваження в умовах воєнного стану, якщо вони були завершені до початку першої сесії новообраної Верховної Ради України. Крім того, ще одним моментом, на якому наголошує Конституція України, є фактична заборона проведення виборів в умовах воєнного стану та умова їх проведення після його скасування.

Однак автор підкреслює, що для Президента України такого конституційного положення немає, і що його повноваження не продовжуються автоматично в умовах воєнного стану. Тому у статті наголошується на необхідності пошуку нових підходів та відповіді на питання легітимності діяльності Президента України відповідно до викликів, які ставить перед ним Конституція України.

Автор пропонує розглянути механізм, який використовувався в державі під час Революції Гідності 2014 року, і застосувати цей формат до сучасних реалій, передавши Голові Верховної Ради, відповідно до вимог конституційних положень, повноваження Президента України в частині, яка не є обмеженою.

У роботі також зазначається, що в першій редакції Конституції України 1996 року повноваження Президента України були іншими і отримали подальше уточнення в новій редакції 2014 року в частині взаємодії з різними органами в межах своїх повноважень.

Крім того, автор наголошує, що запровадження другої моделі проведення виборів в умовах воєнного стану потребує вирішення низки загроз та викликів.

Також зроблено висновок, що найбільш прийнятним конституційним шляхом мала би бути передача влади до парламенту держави як виключному органу народного представництва.

Ключові слова: повноваження Президента, голова парламенту, Верховна Рада України, місцеве самоврядування, влада, представницький орган, вибори.

Abstract

Maksimentseva N. O. Legitimization of the Parliament and the President of Ukraine under conditions of martial law in an electoral democracy. – Article.

In the article, the author focuses on the issues of legitimation of elected bodies of the State and their problems under martial law. First of all, the author draws attention to the exclusive role of the Parliament as a body which is entitled by the current Constitution of Ukraine to continue its powers under martial law if they are completed before the first session of the newly elected Verkhovna Rada of Ukraine. Moreover, another point emphasised by the Constitution of Ukraine is the de facto prohibition of holding elections under martial law and the condition of their holding after its cancellation.

However, the author emphasises that there is no such constitutional provision for the President of Ukraine and that his powers are not automatically extended under martial law. Therefore, the article emphasises the need to find new approaches and answer the question of the legitimacy of the President of Ukraine's activities in accordance with the challenges posed by the Constitution of Ukraine.

The author proposes to consider the mechanism used in the State during the Revolution of Dignity in 2014 and to apply this format to modern realities and to transfer to the Speaker of the Parliament, in accordance with the requirements of constitutional provisions, the powers of the President of Ukraine in the part which is not limited.

The author also notes that in the first version of the Constitution of Ukraine of 1996, the powers of the President of Ukraine were different and were further clarified in the new version of 2014 with regard to interaction with various bodies within the scope of his powers.

In addition, the author emphasizes that the introduction of the second model for holding elections under martial law requires addressing a number of threats and challenges.

It is also concluded that the most acceptable constitutional way would be to transfer power to the state parliament as the exclusive body of popular representation.

Key words: powers of the President, the Speaker of the Parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, local self-government, authorities, representative body, election.