

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ (ЮРИДИЧНИЙ АСПЕКТ)

PARLIAMENTARISM IN PUBLIC ADMINISTRATION DURING MARTIAL LAW (LEGAL ASPECT)

Максіменцева Н.О., д.ю.н.,
доцент кафедри парламентаризму

*Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Стаття присвячена дослідженню особливостей здійснення парламентаризму в умовах воєнного стану. Військова агресія зумовила створення механізму захисту держави та її органів, а також заснування дієвого механізму реагування на швидкі зміни ситуації та збереження повноцінної та результативної роботи органів державної влади, які створені в державі саме завдяки явищу парламентаризму.

Проаналізовано норми чинного законодавства та внесені до нього зміни, виділено наступні новації законодавства у різних сферах діяльності ВРУ: а) розподіл повноважень парламенту щодо визначення особливостей діяльності військових адміністрацій, обрання та звільнення посадових осіб; б) обмеження повноважень у фінансовій сфері; в) реалізація права на інформацію щодо розміщення на офіційному веб-сайті законопроектів, прийнятих законів України; г) форматування роботи фракцій; д) спроби переведення сесій та порядку голосування до он-лайн формату; е) організації діяльності Ради та обліку робочого часу народних депутатів України.

Перш за все, доцільно дослідити функції і повноваження парламенту України, а саме Верховної Ради України, щодо виконання обов'язків в різних сферах життя. Отже було встановлено, що у сфері економічної діяльності повноваження передані органу виконавчої влади, а саме Кабінету Міністрів України, з метою більш швидкого реагування та вжиття миттєвих заходів щодо підтримання економіки держави.

Зазначено про розподіл повноважень парламенту щодо визначення особливостей діяльності військових адміністрацій, обрання та звільнення посадових осіб.

Крім того, форми діяльності парламенту щодо зміни роботи парламенту та надання права проводити механізм, який відповідає поняттю інтерпеляції, а саме висловлення недовіри посадовим особам, а найголовніше встановлення результат такої діяльності з подальшим їх звільненням.

Ключові слова: парламентаризм, парламент, процедури парламенту, організація роботи парламенту, повноваження парламенту у фінансовій сфері, процедура інтерпеляції, обмеження діяльності, воєнний стан.

The article is devoted to the study of the peculiarities of the implementation of parliamentarism in the conditions of martial law. Military aggression led to the creation of a mechanism for the protection of the state and its bodies, as well as the establishment of an effective mechanism for responding to rapid changes in the situation and preserving the full and effective work of state authorities, which were created in the state precisely thanks to the phenomenon of parliamentarism.

The norms of the current legislation were analyzed and the changes made to it, the following legislative innovations were highlighted in various spheres of activity of the VRU: a) the distribution of powers of the parliament regarding the determination of the specifics of the activities of military administrations, the election and dismissal of officials; b) limitation of powers in the financial sphere; c) implementation of the right to information regarding the posting of draft laws, adopted laws of Ukraine on the official website; d) formatting of factions' work; e) attempts to transfer the sessions and the voting procedure to the online format; e) organization of activities of the Council and accounting of working hours of people's deputies of Ukraine.

First of all, it is expedient to investigate the functions and powers of the Parliament of Ukraine, namely the Verkhovna Rada of Ukraine, regarding the performance of duties in various spheres of life. Therefore, it was established that in the field of economic activity, powers were transferred to the executive body, namely the Cabinet of Ministers of Ukraine, in order to respond more quickly and take immediate measures to support the state's economy.

It is mentioned about the distribution of powers of the parliament regarding the determination of the specifics of the activities of military administrations, the election and dismissal of officials.

In addition, the forms of activity of the parliament regarding changing the work of the parliament and granting the right to carry out a mechanism that corresponds to the concept of interpellation, namely expressing distrust of officials, and most importantly establishing the result of such activity with their subsequent dismissal.

Key words: parliamentarism, parliament, financial authorities of parliament, parliament procedure, interpellation procedure, activity restrictions, martial law.

Військова агресія Російської Федерації проти України відкрила нову сторінку історії нашої держави та створила умови щодо консолідації як органів державної влади, так і всього суспільства вцілому. Виклики забезпечення національної безпеки, суверенітету, територіальної єдності держави зумовило внесення змін до існуючого порядку управління в державі. Проте, не дивлячись на надважкі часи для українського народу, дотримання норм Конституції України, положень чинного законодавства України є базисом та має стати запорукою перемоги у цій страшній війні.

Виходячи з визначення поняття «парламентаризм», запропонованого Гошовською В. А. [1], він може розглядатись у дуалістичній концепції як «особлива» система організації державної влади, що структурно і функціонально ґрунтується на принципах поділу влади, верховенстві права з провідною роллю парламенту з метою встанов-

лення і розвитку відносин соціальної справедливості, система створення механізму публічної влади, що дозволяє найбільш повно враховувати інтереси громадян при ухваленні державних рішень, механізму, який би забезпечував справжнє народовладдя;

- як специфічний політичний інститут, який створює умови для розвитку місцевого самоврядування – складової системи публічного управління, сприяє: формуванню і діяльності політичних партій (у парламентській діяльності партії захищають у представницьких органах політичні, економічні та соціальні інтереси груп, сприяють політичній соціалізації громадян, є посередниками між населенням та державою; у парламенті їхні політичні програми перетворюються у рішення, що визначають курс подальшого внутрішньо- та зовнішньополітичного розвитку держави та її системи управління); розширенню політичної участі громадян у публічному управлінні,

артикуляції та агрегації їх інтересів через розширення каналів комунікації між структурними елементами громадянського суспільства та державою;

Тобто, парламентаризм у публічному управлінні має дуалістичну природу – це одночасно і особлива система організації державної влади і специфічний політичний інститут. При цьому, зазначимо, що парламент фактично обирає уряд, визначає основні напрямки соціально-економічного розвитку держави. Такий зміст парламентаризму надає представницька ідея парламенту як відображення інтересів народу України через обраних представників, форма представницької демократії. Проте чи вплинуло введення воєнного стану на форму, зміст парламентаризму в Україні? Чи домірними (пропорційними), суспільно-необхідними, потрібними, відповідними принципу верховенства права були такі нововведення?

Відповідно до п. 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України [2] та ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII [3] Верховна Рада України (далі - ВРУ) затверджує укази Президента про введення воєнного стану (Закон України № 2102-IX від 24.02.2022 та інші) [4]. Отже за нормами Конституції України законодавчий представницький орган влади має не самостійно приймати рішення, а затверджувати (або ні) рішення Президента держави щодо введення воєнного стану. Тобто за конституційним змістом розподілу влади Президента України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України та здійснює керівництво у сфері національної безпеки та оборони держави (п. 17 ст. 106 Конституції України) [5], тобто функції, які є пріоритетними сьогодні.

Тут вбачаємо, певним чином, обмеження парламентаризму, проте воно є співмірним умовам воєнного стану.

Яким чином має бути організована діяльність Верховної Ради України в умовах воєнного стану.

Діяльність ВРУ здійснюється відповідно до особливостей, визначених ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Проте 12.03.2022 було внесено зміни Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 № 2259-IX [6].

Крім того, порядок діяльності визначається Постановами ВРУ «Про організацію роботи Верховної Ради України в умовах дії надзвичайного та/або воєнного стану» від 24.02.2022 [7], «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України» від 24.02.2022 № 2103-IX [8], які втратили силу, та Постановою ВРУ «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання під час проведення восьмої сесії в умовах дії воєнного стану» від 06.09.2022 № 2558-IX. Так з метою створення належних умов щодо здійснення заходів із захисту суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності держави від збройної агресії РФ проти України, зазначено, що ВРУ працює в режимі пленарного засідання безперервно та надано право Голові Верховної Ради України (Першому заступнику чи заступнику Голови Верховної Ради України, який виконує його обов'язки) визначати час і місце проведення пленарного засідання Верховної Ради України та спосіб голосування на пленарному засіданні з питання, що розглядаються [9].

Відповідно до ст. 83 Конституції України у разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання. При цьому, у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєн-

ного чи надзвичайного стану. Чи є сенс ставити під сумнів положення Конституції України у цій частині покаже час та потреби суспільства [10].

До повноважень в період воєнного стану, перш за все, відповідно до п. 31 ст. 85 Конституції України належить затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Проте виконання чинних законодавчих актів є головною вимогою діяльності, у тому числі Верховної Ради України. Так ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» говорить про обов'язок здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень в умовах воєнного стану, що Президент України та Верховна Рада України діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України [11].

Проаналізувавши норми чинного законодавства та внесені до нього зміни, можна виділити наступні новації законодавства у різних сферах діяльності ВРУ: а) розподіл повноважень парламенту щодо визначення особливостей діяльності військових адміністрацій, обрання та звільнення посадових осіб; б) обмеження повноважень у фінансовій сфері; в) реалізація права на інформацію щодо розміщення на офіційному веб-сайті законопроектів, прийнятих законів України; г) форматування роботи фракцій; д) спроби переведення сесій та порядку голосування до он-лайн формату; д) організації діяльності Ради та обліку робочого часу народних депутатів України.

Окремі новації стосувались повноважень Верховної Ради України щодо діяльності військових адміністрацій шляхом внесення змін до ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування може надати повноваження військовим адміністраціям щодо виконання повноважень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови; підпорядкування таких рад військовій адміністрації тощо. У разі усунення загроз для безпеки і правопорядку на території області за поданням Президента України Верховна Рада України може прийняти рішення про поновлення роботи органів місцевого самоврядування на території відповідної області до закінчення 30-денного строку, передбаченого частиною другою або третьою цієї статті, але не раніше дня припинення чи скасування воєнного стану [12].

Також новелою стала реалізація надання права щодо обрання та звільнення посадових осіб відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.03.2022 № 2259-IX, де визначено, що у період дії воєнного стану Верховна Рада України може прийняти рішення про звільнення посадової особи з посади, призначення на яку та звільнення з якої віднесено до повноважень Верховної Ради України, крім підстав, передбачених спеціальними законами, також у разі висловлення недовіри такої посадовій особі (за винятком посадових осіб, призначення на посади та звільнення з посад яких здійснюється Верховною Радою України за поданням Президента України або Кабінету Міністрів України) [13]. Така невіра може бути ініційовано Головою Верховної Ради України або не менш як однією четвертою народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України та розглянуто невідкладно та без урахування визначених процедур та вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від конституційного складу ВРУ. Найголовніше,

що тут треба додати, що висловлення такої недовіри тягне за собою звільнення особи. Тобто той саме механізм інтерпеляції, який так і залишився законопроектом у 2020 [14].

Окремі новели стосувались фінансових повноважень ВРУ, а саме їх передача органам виконавчої влади. Одже, ВРУ на період дії воєнного стану в Україні передає функцію щодо залучення позик на підставі міжнародних договорів України, а також внесення змін до відповідних укладених міжнародних договорів України Міністру фінансів України за рішенням Кабінету Міністрів України. Крім того, зазначені міжнародні договори України можуть включати, зокрема, положення щодо відмови від суверенного імунітету України в можливих спорах щодо таких зобов'язань та не потребують ратифікації Верховною Радою України». (внесення змін до розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України) [15].

Тобто представники народу не надають згоду щодо втягнення держави у борги і можливо на багато поколінь вперед. Прикладом може бути, перш за все, Закон США «Про лендліз» [16], де всі витрати мають бути повернуті у наступному.

Крім того, вражає ставлення держав, які надають допомогу у вигляді кредитів (а не безкоштовно) та ще й вимагають у такий важкий стан для України позбавлення суверенного права (тобто права на захист в суді прав держави Україна). Проте і держава-Україна погоджується на все і, навіть, без згоди на те народних депутатів (як представників народної волі).

Наступною особливістю є реалізації права на інформацію, яке гарантується п. 4 ст. 92 Регламенту Верховної Ради України (далі – Регламент ВРУ), де зазначено, що усі зареєстровані законопроекти, проекти інших актів та супровідні документи вносяться до єдиної автоматизованої системи та розміщуються на веб-сайті Верховної Ради. Крім того, п. 5 ст. 139 Регламенту ВРУ визначено, що крім офіційного опублікування, закони, постанови та інші акти Верховної Ради також доводяться до відома населення шляхом їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Верховної Ради» [17].

Отже виходячи з того, що вищезазначена інформація щодо законопроектів та прийнятих законодавчих актів або взагалі не надходить або надходить із запізненням у 2-3 тижні, можна говорити про наявність порушення права на інформацію громадян щодо можливості вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, а також порушення обов'язку суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення; (ст. ст. 5-6 Закону України «Про інформацію») [18].

Внесено зміни до п. 5 ст. 60 Регламенту ВРУ щодо порядку діяльності депутатських фракцій. Так у разі заборони судом політичної партії, яка сформувала у Верховній Раді депутатську фракцію, така депутатська фракція після набрання судовим рішенням про заборону політичної партії законної сили оголошується Головою Верховної Ради України розпущеною.

Проте тут виникає питання наскільки співмірним (пропорційним) є внесення змін Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» від 03.05.2022, а саме до Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 [19], проголошених відповідно ВРУ, щодо зміни підсудності у справах про заборону політичних партій з міста Києва до міста Львова. Так в умовах воєнного стану адміністративні справи з вищевказаних питань як суду першої інстанції підсудні апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Львів [20]. При цьому не зрозумілим є підстави зміни підсудності, тому що стан безпеки у місті Києві з травня

2022 року зовсім не відрізнявся, а може навіть був і краще, ніж у місті Львові.

Останніми новачками у роботі ВРУ були спроби прийняти законопроект щодо проведення сесій в он-лайн режимі (Проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України» № 7129 від 08.03.2022) [21].

Однак Конституція України у ст. ст. 82, 83 зазначає, що ВРУ «збирається» на першу чергу, позачергову сесію, в разі введення воєнного стану. Симантика цього слова за Академічним тлумачним словником української мови наголосше на головній меті – «бути в одному місці» [22]. При цьому, ст. 2 Регламенту ВРУ закріплює обов'язок проведення засідань у будинку Верховної Ради (місто Київ, вул. Грушевського, 5) або за рішенням ВРУ, прийнятим більшістю народних депутатів України від конституційного складу, її засідання можуть проводитися в іншому місці. У разі введення воєнного стану ВРУ збирається для проведення позачергової сесії у місці, визначеному головою ВРУ. Проте знову ж таки, ВРУ «збирається».

Крім того, ст. 84 Конституції України закріплює, що рішення ВРУ приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування, яке здійснюється народним депутатом України особисто. Що фактично важко забезпечити в он-лайн режимі за відсутності відповідних технічних програм такого контролю. Зрозуміло, що розробляти в умовах війни відповідне програмне забезпечення, яке коштує купу грошей не є «гарною ідеєю».

Так норма щодо зібрання виходить зі змісту парламенту як представницького органу та протягом багатьох років буремної української історії представники народу збирались разом з метою вирішення долі держави в найскладніші її часи (козацькі Ради, Центральна Рада тощо). Так, можна говорити, що тоді не було технічних засобів, проте вирішуючи надважливі питання держави перебувати депутатам «на кухні в капцях» під'єднуючись до засідання ВРУ не можливо за змістом та важливістю рішень в період воєнного стану. Проте у разі настання реальної загрози фізичному життю і здоров'ю депутатів, на нашу думку, доцільно збиратись у більш безпечному місці або дійсно розглядати альтернативні варіанти проведення засідань, проте, все ж таки, для цього мають бути дійсно реальні загрози та небезпеки і не тільки для депутатів, а і для всього цивільного населення.

Зазначимо, що вищевказаний законопроект було подано більшістю народних депутатів, він пройшов обговорення в комітеті і був рекомендований до внесення до порядку денного, проте не набрав достатньої кількості голосів відповідно до процедури.

Окремі зміни стосувались організації роботи народних депутатів України. Так зупиняється дія ч. 4 ст. 26 Регламенту Верховної Ради України, та ч. 5 ст. 33 Закону України «Про статус народного депутата України». Облік робочого часу народних депутатів України у зазначений період здійснюється відповідно до законодавства про працю. Отже дії депутатів прирівняні у правовому статусі зі звичайними громадянами, які виконують свої повноваження під час воєнного стану, а часто і просто в умовах бойових дій.

Отже, можемо констатувати наявність звуження парламентаризму відповідно до норм чинного законодавства України у зв'язку із воєнною агресією та введенням воєнного стану, проте відповідно до моделі конституціоналізму, закладеного у Конституції України, таке обмеження може застосуватись, а у певних випадках, навіть прямо передбачено нормами прямої дії Основного закону, з метою якнайшвидшого та найбільш ефективного реагування органів виконавчої влади на виклики, що постають перед державою та її органами, особливо у сфері економічного захисту країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Valentyna Goshovska, Lydiia Danylenko, Iryna Dudko, Liliia Makarenko, Nadiia Maksimentseva (2021). Formation of political leaders in countries of democratic transit: experience for Ukraine. *Laplage em Revista*. № 1-2, January – April 2021, P. 384.
2. 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>
3. Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
4. Закон України «Про затвердження указу Президента «Про введення воєнного стану»» № 2102-IX від 24.02.2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-IX#Text>
5. 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>
6. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.03.2022 № 2259-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
7. Постанова ВРУ «Про організацію роботи Верховної Ради України в умовах дії надзвичайного та/або воєнного стану» від 24.02.2022 № 2558-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2558-20#Text>
8. Постанова ВРУ «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України» від 24.02.2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2103-20#Text>
9. Постанова ВРУ «Про деякі питання організації роботи Верховної Ради України дев'ятого скликання під час проведення восьмої сесії в умовах дії воєнного стану» від 06.09.2022 № 2558-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2558-20#n14>
10. Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
11. 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>
12. Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
13. Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.03.2022 № 2259-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
14. Проект Закону України «Про інтерпеляцію» 2020 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68867
15. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану» від 03.03.2022 № 2118-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#n25>
16. Public Law USA 117–118 “Ukraine Democracy Defense Lend-Lease Act of 2022” file:///C:/Users/maksi/Downloads/Lend_Lease_2022_PLAW-117publ118.pdf
17. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17?find=1&text>
18. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
19. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n12627>
20. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» від 03.05.2022 № 2243-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243-20#n6>
21. Проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо проведення дистанційних засідань Верховної Ради України» № 7129 від 08.03.2022 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73889
22. Академічний тлумачний словник української мови URL: <http://sum.in.ua/s/zbyratsysja#:~:text=1.,%D0%B2%20%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B5%20%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5.>