

УДК 342.5

doi.org/10.30970/jcl.2.2022.6



Юлія Кириченко

член правління Центру політико-правових реформ (ЦППР), експерт у галузі конституційного права, спеціалізується на конституційному проектуванні в Україні, функціонуванні політичних партій, конституційному контролі, законодавстві про вибори та референдуми, Київ, Україна
E-mail: centre@pravo.org.ua



Суджит Чоудрі

директор Центру конституційних трансформацій, гостьовий дослідник Центру глобального конституціоналізму Центру соціальних наук, Берлін, Німеччина
E-mail: choudhry@wzb.eu
ORCID ID: 0000-0002-6543-6644

ПАРЛАМЕНТ УКРАЇНИ У ВОЄННИЙ ЧАС

UKRAINE'S PARLIAMENT IN WARTIME

Yuliia Kyrychenko | Sudzhyt Choudri

Member of the Board of the Centre of Policy and Legal Reform (CPLR) and an expert in the field of constitutional law. Ms Kyrychenko has specialized in constitutional design in Ukraine, the functioning of political parties, constitutional control, elections and referendum legislation, Kyiv, Ukraine /
 Director of the Center for Constitutional Transitions at a Guest Researcher at the Center for Global Constitutionalism at the WZB Berlin Social Science Research Center, Berlin, Germany

Abstract | The authors provide a comprehensive analysis of the role of the parliament of Ukraine in the conditions of military aggression of the Russian Federation against Ukraine. The attention is drawn to the defense of Ukraine, which means the defense of constitutional democracy and the rule of law. It is noted that defense of Ukraine is self-defense, and it has occurred through recourse to armed force, etc. Emphasis is placed on the fact that the Verkhovna Rada of Ukraine is functioning in a semi-presidential system of government and plays a vital role as its legislative authority continues to exist during armed conflict and the state of emergency. The Verkhovna Rada is a central institution in the Ukrainian constitutional order. In the article the authors have provided the specific provisions of the Basic Law of Ukraine, which enshrine the powers of the parliament to impose armed conflict and states of emergency. Attention is drawn to the fact that the legislative powers of the Verkhovna Rada of Ukraine can be delegated to neither the President nor the Government during an armed conflict and states of emergency. Besides, the authors raise four key questions that need to be solved in the conditions of an armed attack by the Russian Federation. First, it states that the legislation does not establish special procedures for an accelerated or «fast track» legislative process during

martial law. Secondly, the law does not establish special mechanisms for meeting of the People's Deputies of Ukraine.

The Verkhovna Rada of Ukraine provides a crucial platform for debates about Ukraine's response to the Russian invasion. Emphasis is the fact that the Verkhovna Rada has a crucial oversight or scrutiny function, through temporary special and investigative commissions. The third thing that is underlined in article is the special procedure of substituting the members of the Verkhovna Rada of Ukraine, who died during the Russian invasion. The fourth issue that requires attention is the parliament's compliance with the principle of transparency.

It is also emphasized that Ukraine has faced new challenges on the operation of constitutional democracies at wartime. In addition, the continued operation of the Verkhovna Rada is a decisive – and defiant – assertion of Ukraine's political independence.

Keywords: the Verkhovna Rada of Ukraine, Parliament of Ukraine, rule of law, constitutional democracy, Russian armed aggression, martial law.

Анотація | Автори здійснюють аналіз ролі парламенту України в умовах воєнної агресії російської федерації проти України. Акцентується увага на захисті України, що означає захист конституційного ладу України, суверенітету, територіальної цілісності та політичної незалежності України. Наголошується, що захист України – це самооборона України, яка має відбуватись шляхом застосування збройної сили та інших заходів. Зазначається, що в умовах конституційної демократії парламент є центральною інституцією українського конституційного устрою.

Підкреслюється, що Верховна Рада України функціонує в умовах напівпрезидентської системи правління відіграє важливу роль, оскільки її законодавчі повноваження під час воєнного та надзвичайного стану зберігаються. У роботі авторами наведено конкретні положення Основного Закону України, які закріплюють повноваження парламенту щодо введення надзвичайного чи воєнного стану. Акцентується увага на тому, що законодавчі повноваження Верховної Ради України не можуть бути делеговані ні Президенту, ні Уряду під час воєнного та надзвичайного стану. В той час авторами ставиться ключові чотири питання, які потребують вирішення в умовах збройного нападу російської федерації. По-перше, йдеться про те, що законодавство не встановлює спеціальних процедур для прискореного чи «швидкого» законодавчого процесу під час воєнного стану. По-друге, закон не встановлює спеціальних правил щодо організації зустрічей народних депутатів України.

Верховна Рада України є найважливішою платформою для дебатів та відповіді України на російське вторгнення. Підкреслюється, що парламент виконує найважливішу наглядову чи контрольну функцію через тимчасові спеціальні та слідчі комісії. Зазначається також, що третім питанням є наявність спеціальної процедури «заміни» народних депутатів України, які загинули під час російського вторгнення. І, четвертим питанням, яке вимагає уваги, є дотримання парламентом принципу прозорості.

Також підкреслюється, що перед Україною постали нові виклики щодо забезпечення функціонування конституційної демократії у воєнний час. І власне, продовження роботи Верховної Ради України є рішучим та демонстративним кроком задля утвердження політичної незалежності України.

Ключові слова: Верховна Рада України, парламент України, верховенство права, конституційна демократія, російська збройна агресія, воєнний стан.

3 травня 2022 року прем'єр-міністр Великобританії Борис Джонсон виступив у парламенті України – Верховній Раді України – відеозв'язком¹. Народні депутати України зібралися особисто, щоби послухати виступ Б. Джонсона. Все виглядало звично: глава уряду звертається до національного парламенту, який фізично зібрався, щоб послухати його виступ, хоч і зроблений дистанційно, з-за кордону.

Однак «ніщо не може бути далі від істини». Україна перебуває під безперервною військовою атакою з боку росії. Початковими цілями росії були «демлітаризація та денацифікація України»²

¹ Війна в Україні: Захід надто повільно розуміє російську загрозу Україні, – прем'єр / Матеріал підготував Джозеф Лі та Андре Роден-Пол. BBC News. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-61297478>

² Інтернет ресурс. Джерело: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>

та «забезпечення її нейтрального статусу»³. Тепер ці цілі змістилися у бік захоплення Донбасу, зокрема східних областей України: Луганської та Донецької. Після захоплення Донбасу, ймовірно планується проведення незаконного референдуму і анексія, як це сталося з Кримом у 2014 році. Крім того, росія може спробувати повністю відрізати Україну від Чорного моря та створити сухопутний коридор для з'єднання Донбасу з Придністров'ям, регіоном із російськими військами, який від'єднаний від Молдови.

Центральна роль Верховної Ради

Росія атакувала суверенітет, територіальну цілісність та політичну незалежність України. Але її збройний напад також є нападом на український конституційний лад. Україна – конституційна демократія, в якій функціонує принцип верховенства права. Росія використовує військову силу з метою впровадження неконституційних змін в Україні поза правилами, інститутами та процедурами, встановленими Конституцією України⁴. Більше того, вона прагне внести зміни до української зовнішньої політики під збройним тиском.

Захист України – це захист конституційної демократії та верховенства права. Але захист України повинен також відбуватися в рамках конституційної демократії та верховенства права. Звісно, самооборона України має відбуватись шляхом застосування збройної сили. Але застосування збройної сили та інших заходів, що вживаються для захисту України, мають здійснюватися конституційним шляхом.

Верховна Рада є центральною інституцією українського конституційного устрою. В Україні функціонує напівпрезидентська система правління, яка поєднує два компоненти: прямо обраного президента, з одного боку, та, з іншого боку, прем'єр-міністра, який користується довірою Верховної Ради України. Згідно зі ст. 75 Конституцією України, єдиною законодавчою владою наділена Верховна Рада України (також див. статтю 85(3)). Законодавчі повноваження Верховної Ради України зберігаються під час воєнного та надзвичайного стану. Справді, Верховна Рада відіграє життєво важливу роль у таких ситуаціях.

Наприклад, якщо Президент України оголошує надзвичайний чи воєнний стан відповідно до ст. 83, §3 Конституції України, Верховна Рада зобов'язана зібратися протягом двох днів. Також, хоча Президент України видає указ про запровадження воєнного чи надзвичайного стану відповідно до ст. 106(20) Конституції України, Верховна Рада затверджує такий указ протягом двох днів відповідно до ст. 85(31) Конституції України. Якщо Верховна Рада України не збереться у зазначений термін і не затвердить указ Президента, то надзвичайний чи воєнний стан не запроваджується.

Принципово конституційне значення має той факт, що законодавчі повноваження Верховної Ради України зберігаються під час воєнного та надзвичайного стану, тобто Конституція України не делегує законодавчих повноважень Президенту за цих обставин. За словами спікера парламенту України Руслана Стефанчука⁵: «З початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну 24 лютого 2022 року Верховна Рада провела сім пленарних засідань, ухвалила 13 постанов та 88 законів. Крім того, 18 законопроектів наразі перебувають на стадії першого читання».

Центральна роль Верховної Ради України у воєнний час підсилена положеннями статті 83, § 3 Конституції України, яка передбачає, що у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану, вона продовжує виконувати свої обов'язки до обрання нової Верховної Ради після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Крім того, згідно зі статтею 82, § 2 Конституції України, Верховна Рада України має конституційно обов'язковий кворум у дві третини голосів, який зберігається під час воєнного чи надзвичайного стану. Так само, як і вимога про те, що Верховна Рада України має приймати рішення виключно на пленарних засіданнях шляхом голосування, згідно зі статтею 84, §2 Конституції України.

³ Інтернет ресурс. Джерело: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67880>

⁴ Конституція України dsl 28.06.1996 року. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Ukraine_2016?lang=en

⁵ Веб-сторінка Руслана Стефанчука у мережі Facebook.

URL: <https://www.facebook.com/stefanchuk.official/posts/403294738284037>

Чотири питання для дискусії

Ці конституційні положення щодо Верховної Ради України були дотримані – незважаючи на те, що м. Київ зазнало збройного нападу. Однак рутинна робота парламенту України за цих надзвичайних обставин була дуже складною. Цілком ймовірно, що ці проблеми збережуться, оскільки російське вторгнення не проявляє ознак послаблення.

В даний час існує чотири питання, що викликають стурбованість.

По-перше, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» не встановлює спеціальних процедур для прискореного чи «швидкого» законодавчого процесу під час воєнного стану. Зокрема, немає «швидкого» законодавчого розгляду питань національної безпеки після оголошення воєнного стану. Зрештою, існує лише єдиний законодавчий процес, який застосовується як у мирний, так і у воєнний час, в тому числі й до всього законодавства у воєнний час. Такі труднощі у процесі прийняття рішень за екстремальних умов війни мають бути терміново вирішені в межах дії принципу верховенства права. Так, якщо законодавчий процес є надто гнучким і може бути адаптований до умов воєнного часу, то є ризик того, що виконавча влада буде надмірно вдаватися для внесення законодавчих змін. І навпаки, якщо механізм законодавчого процесу є громіздким і повільним, у виконавчої влади буде більше стимулів для здійснення виконавчих повноважень. Але водночас «швидкий» законодавчий процес має включати «основні складові» або «ключові етапи» такого процесу у конституційній демократії.

По-друге, Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» не встановлює спеціальних правил щодо організації зустрічей народних депутатів України. Ці зустрічі відбуваються у різних інституційних форматах. Як законодавчий орган Верховна Рада України має збиратися на пленарні засідання, так само як і парламентські комітети. Крім того, Верховна Рада України є найважливішою платформою для дебатів та відповіді України на російське вторгнення, у яких беруть участь як представники уряду, так і опозиції. Крім того, парламент виконує найважливішу наглядову чи контрольну функцію через тимчасові спеціальні та слідчі комісії. Наглядова функція Верховної Ради України не припиняється у воєнний час. Навпаки, в умовах російського вторгнення, що триває, нагляд як ніколи важливий. Справді, участь у нагляді та дебатах – це те, як Верховна Рада України підтверджує свою відданість конституційній демократії. Незважаючи на значні ризики безпеки, українські депутати продовжують проводити засідання. Проте Регламент не встановлює жодних альтернативних підходів для безпечної та безперервної роботи Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу України.

По-третє, виникає також питання, чи має існувати спеціальна процедура «заміни» народних депутатів України, які загинули під час російського вторгнення – наприклад, внаслідок військових дій? На щастя, такої трагедії не ставалося. Проте якби вона відбулася, жодні парламентські вибори не могли б бути проведені, оскільки на практиці вибори не можуть проводитись в умовах воєнного стану. Чи має існувати механізм призначення, як приклад, виконувачів обов'язків народних депутатів України, зокрема задля забезпечення кворуму? Якою має бути участь різних політичних партій у цьому процесі?

По-четверте, Верховній Раді України складно у сьогоднішніх умовах забезпечити прозорість своєї діяльності. Як зазначалось, Верховна Рада України є надзвичайно активною у воєнний час. Проте більшість її рішень таємно ухвалювались з міркувань національної безпеки. На карту національної безпеки поставлено обговорювані питання, самі дебати та факти засідань, що робить парламент військовою мішенню. Український народ отримав інформацію про ці засідання та прийняті рішення лише постфактум. Як у Регламенті збалансувати необхідність забезпечення національної безпеки та принципу прозорості? На це питання немає простої відповіді.

Вторгнення росії в Україну ставить перед вченими-конституціоналістами нові виклики щодо забезпечення функціонування конституційної демократії у воєнний час. Зрозуміло лише те, що прихильність України до конституційної демократії та верховенства права повинно зберігатися, незалежно від того, наскільки зухвалими будуть спроби підірвати її. Як-от, 28 квітня 2022 року Ро-

сія завдала ракетного удару⁶ по Києву під час візиту Генерального секретаря ООН Антоніу Гутерріша, що є нічим іншим, як зухвалим зневаженням основного принципу, закріпленого у статті 2(4) Статуту ООН, згідно з яким «Члени Організації Об'єднаних Націй утримуються у своїх міжнародних відносинах від загрози силою чи її застосування як проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої держави, так і будь-яким іншим чином, не сумісним із Цілями Об'єднаних Націй»⁷. Продовження роботи Верховної Ради України є рішучим та демонстративним кроком задля утвердження політичної незалежності України.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Інтернет ресурс. Джерело: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>
2. Інтернет ресурс. Джерело: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67880>
3. Веб-сторінка Руслана Стефанчука у мережі Facebook. URL: <https://www.facebook.com/stefanchuk.official/posts/403294738284037>
4. Війна в Україні: Захід надто повільно розуміє російську загрозу Україні, – прем'єр / Матеріал підготував Дзозеф Лі та Андре Роден-Пол. BBC News. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-61297478>
5. Джерело: <https://time.com/6172095/russia-kyiv-attack-guterres/>

Перелік юридичних документів:

6. Конституція України dsl 28.06.1996 року. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Ukraine_2016?lang=en
7. Статуту ООН. URL: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>

References

Bibliography:

1. Dzherelo: <https://time.com/6172095/russia-kyiv-attack-guterres/>
2. Internet resurs. Dzherelo: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>
3. Internet resurs. Dzherelo: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67880>
4. Veb-storinka Ruslana Stefanchuka u merezhi Facebook. URL: <https://www.facebook.com/stefanchuk.official/posts/403294738284037>
5. Viina v Ukraini: Zakhid nadto povilno rozumiie rosiisku zahrozu Ukraini, – premier / Material pidhotuvav Dzhozef Li ta Andre Roden-Pol. BBC News. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-61297478>

List of legal documents:

6. Konstytutsiia Ukrainy dsl 28.06.1996 roku. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Ukraine_2016?lang=en
7. Statutu OON. URL: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>

⁶ Джерело: <https://time.com/6172095/russia-kyiv-attack-guterres/>

⁷ Статуту ООН. URL: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>