

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.53(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/3922113>

**Максіменцева Н. О.,**

<https://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

### ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНСОЛІДАЦІЇ ПАРЛАМЕНТУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

### LEGAL FRAMEWORK OF UKRAINE PARLIAMENT UNDER MARTIAL LAW

У статті проаналізовано питання створення консолідації, налагодження ефективної співпраці щодо термінового та дієвого вирішення проблеми державі під час воєнного стану та як ефективна загроза протидіям військової агресії. Виходячи з виключної ролі парламенту як законодавчого органу, основі парламентаризму, Верховна Рада України показати особливу згуртованість та високий ступінь подолання проблем життєдіяльності держави у критичних для держави та суспільства ситуаціях мала показати Верховна Рада України (далі – ВРУ) як найвищий представницький орган влади, як колегія тих осіб, які є обраними для максимальної реалізації волі народу, його потреб та захисту інтересів.

Такими підставами консолідації стали також певні обмеження, що були запроваджені під час військового стану. До них умовно можна віднести наступні: а) заборона діяльності окремих політичних партій; б) форматування роботи фракцій; в) встановлення кримінальної відповідальності за колабористичну діяльність; г) прирівнення депутатів до працівників інших сфер діяльності щодо обліку робочого часу; д) необхідність підготовки до проведення виборів у післявоєнний час під час відбудови держави.

Проте такі дії стали запорукою злагодженої роботи та об'єднанням національних інтересів не намагаючись розмежувати парламентарів за політичними ознаками, а обираючи лише інтереси народу України.

Окрему увагу приділено заборонам існування політичних партій, нових підходів до створення політичних фракцій у парламенті, обмеження статусу народного депутата у сфері трудових прав, підстав застосування кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність та виклики щодо проведення проміжних та чергових виборів у державі після перемоги та відміни воєнного стану.

**Ключові слова:** парламентаризм, парламент, члени парламенту, народні депутати України, заборони діяльності політичних партій, формування політичних фракцій парламенту, обмеження у трудовому праві депутатів парламенту, зміни до виборчого права.

The article analyzes the issue of consolidation, the establishment of effective cooperation regarding the urgent and effective solution of the state's problem during martial law and as an effective threat to countering military aggression. Based on the exclusive role of the parliament as a legislative body, the basis of parliamentarism, the Verkhovna Rada of Ukraine (hereinafter referred to as the Verkhovna Rada of Ukraine) as the highest representative body of government, as a collegium those persons who are elected for the maximum implementation of the will of the people, its needs and protection of interests.

Such grounds for consolidation were also certain restrictions that were introduced during martial law. The following can be tentatively attributed to them: a) prohibition of the activities of individual political parties; b) formatting the work of fractions; c) establishment of criminal liability for collaborative activity; d) equality of deputies with employees of other spheres of activity regarding the accounting of working hours; e) the need to prepare for elections in the post-war period during the reconstruction of the state.

However, such actions became a guarantee of coordinated work and unification of national interests, not trying to distinguish parliamentarians on political grounds, but choosing only the interests of the people of Ukraine.

Special attention is paid to the bans on the existence of political parties, new approaches to the creation of political factions in the parliament, the grounds for applying criminal liability for collaborative activities, and challenges regarding the holding of mid-term and regular elections in the state after the victory and lifting of martial law.

**Key words:** parliamentarism, parliament, member of parliament, activity restrictions of political parties, parliament political groups, restrictions of member of parliament labor law, vote law changes.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.* Військова агресія, яка розпочалась вже пів року тому, стала найскладнішим викликом незалежності та політичній і економічній міцності нашої країни. Всі гілки влади у державі мали протидіяти загрозам та організувати роботу, приймати надважливі рішення у максимально складних обставинах та з високим ступенем відповідальності. Виходячи з виключної ролі парламенту як законодавчого органу, основи парламентаризму, він мав показати особливу згуртованість та високий ступінь швидкого та ефективного вирішення проблем життєдіяльності держави у критичних для держави та суспільства ситуаціях мала показати Верховна Рада України (далі – ВРУ) як найвищий представницький орган влади, як колегія представників, які є обраними для реалізації волі народу, його потреб та захисту прав та інтересів громадян.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Автор спирається у статті на дослідження нормативно-правової бази законодавства щодо новацій у діяльності Верховної Ради України під час запровадження військового стану та аналізує законодавство, яке вплинуло на стан консолідації парламенту перед страшною загрозою військової агресії.

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми:* проблема консолідації всіх політичних сил у парламенті була актуальною багато років та створювала загрози поглиблення як політичної, так і законодавчої кризи. Отже організація ефективної та результативної діяльності парламенту саме в умовах воєнного стану постала перед державою та покликало необхідність дослідження можливих шляхів налагодження ефективної комунікації задля вирішення поставлених сьогоднішнім завдань.

*Завдання статті:* проаналізувати новації законодавства, що умовно сприяли консолідації політичних сил парламенту та з'ясувати ефективність та дієвість їх запровадження.

*Виклад основного матеріалу.* Всі ми знаємо стан політичної мапи у законодавчому органі держави до подій воєнного часу: вона була досить різноманітною і іноді, навіть, із протилежним баченням курсу держави та інтересів громадян у різних сферах соціального,

культурного, економічного життя громадян та інших представників громадянського суспільства. Через наявність таких розбіжностей у поглядах народних депутатів України (далі – НДУ) різних політичних сил не всі законопроекти проходили навіть слухання на комітетах, не говорячи про остаточне прийняття законодавчого акту. Проте чи змінилась ситуація у об'єднанні зусиль народних обранців, чи стала така страшена війна консолідуючою силою всіх народних представників у ВРУ.

Всі депутати всіх політичних сил, представники всіх фракцій сьогодні вбачають своєю метою реалізацію парламентаризму та наданих їм повноважень з метою протидії агресії щодо підтримання військової обороноздатності, життєдіяльності мирного населення, втримання на належному рівні соціально-економічної ситуації.

За інформацією Голови ВРУ Руслана Стефанчука, із 24 лютого по 17 серпня 2022 року Парламент збирався 24 рази, народні депутати розглянули 431 питання порядку денного й ухвалили 234 закони у цілому. Водночас він зауважив, що за той самий період 2021 року Верховна Рада України збиралася 37 разів, під час засідань розглянули 404 питання порядку денного й ухвалили 138 законів у цілому [1].

Отже цифри говорять самі за себе і можемо констатувати, що за період воєнного стану у державі законодавчий орган прийняв майже в 2 рази більше законодавчих актів, ніж у аналогічний період минулого мирного року. Ураховуючи життєву необхідність терміново вирішувати найактуальніші та найнеобхідніші питання для забезпечення інтересів держави у різних сферах життя, такі закони найбільше стосувалися національної безпеки, податкової та митної політики й правоохоронної діяльності.

Проте чи можна говорити, що виключно ідеологічна спрямованість, необхідність максимально реалізувати надану можливість представника волі народу керувала народними депутатами спонукаючи до консолідації. Думаємо, перш за все так це і є. Проте є деякі новели законодавства, які, на нашу думку, певним чином, зумовили консолідацію парламенту, посилили таку діяльність, хоча вони і пов'язані з певними необхідними обмеженнями. Проаналізувавши масив прийнятого за час

введення воєнного стану законодавства такими новаціями досить умовно можемо визначити наступні: а) заборона діяльності окремих політичних партій; б) переформатування форматування роботи фракцій; в) встановлення кримінальної відповідальності за колабористичну діяльність; г) обмеження статусу НДУ та прирівняння депутатів до працівників інших сфер діяльності щодо трудових відносин; д) необхідність підготовки змін до виборчого законодавства щодо проведення виборів у післявоєнний час під час відбудови держави.

Так указом Президента України №153/2022 «Про затвердження рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій» урахуваючи пряму військову агресію з боку Російської Федерації, зважаючи на антиукраїнську політичну та організаційну діяльність, пропаганду війни [2], інші загрози, було прийнято рішення про заборону окремих політичних партій, які, у тому числі, були представлені у ВРУ. Враховуючи ситуації агресії проти України рішення приймалось відповідно до зазначених обставин та з метою зупинення можливої ідеології держави-агресора. В мирних умовах питання можливості заборони діяльності щодо особливо партій, які представлені в парламенті і є представленням народного волевиявлення виключно на підставі аргументів, які не були доведені, за відсутності доказів, мали би досить суб'єктивний характер та статус юридично не доведених та фактично становили би загрозами альтернативності думок та поглядів на будь-які питання у державі. Проте в умовах воєнного стану, коли є потреба прийняття швидких та дієвих рішень, перш за все, з метою забезпечення національної безпеки в усіх сферах життя суспільства, такі рішення є юридично виправданими.

Проте мова може йти не лише про ідеологію заборонених партій, а і про функції, які виконували такі партії, що фактично становили опозицію, «меншість» щодо правлячої монобільшості, її рішень, про альтернативність поглядів щодо діяльності різних гілок влади у державі, особливо виконавчої, її органів та посадових осіб. Однак можемо констатувати що державі, де запроваджений воєнний стан, навряд чи до

альтернативних думок та опозиційних рішень. Тут необхідна повна консолідація та єдність у всіх напрямках діяльності держави та злагодженої роботи на всіх фронтах.

Проте тут виникає технічне 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 [3], проголосованих 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 [4]. 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.

Ще однією засадою посилення консолідації парламенту доцільно визнати наявність внесених змін 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 [5]. На практиці це не зупинило роботу народних депутатів, які належать до заборонених вищезазначеним рішенням СНБО партій, та дозволило переформатувати парламент, створити нові, більш дієві щодо роботи у Верховній Раді України депутатські фракції. Так була створена фракція «За відновлення» та оновлені інші фракції парламенту.

Окремим і досить вагомим чинником забезпечення інформаційної, фізичної безпеки під час воєнного стану є факт запровадження кримінальної відповідальності за дії, які можна кваліфікувати як колабораційні, прийнятої та введеної в дію Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність» від 03.03.2022 №2108-IX. Аналіз норм даного

нормативно-правового акту свідчить, що під кримінальне переслідування підпадають багато видів діяльності, наприклад будь-якої співпраці з окупаційними адміністраціями, тимчасово окупованими територіями України, а також (п. 1 ст. 111-1 Кримінального кодексу України (далі – КК України)) організація та проведення заходів політичного характеру, здійснення інформаційної діяльності на окупованих територіях тощо [6].

Наявність такого чинника безальтернативно створює умови для дієвої консолідації роботи всіх депутатських груп і фракцій, хоча і має свій, на нашу думку, негативний бік щодо унеможливлення роботи з тими виборцями, які залишилися на тимчасово окупованих територіях. І тут мова не йде про якісь конкретні політичні сили, тому що різні партії (у тому числі і партія монобільшості) мали своїх представників у парламенті від виборчих округів, які зараз знаходяться на тимчасово окупованих територіях.

І тут також доцільно зауважити, що депутатський мандат, який отримують народні депутати України, є таким, що здійснює представництво всіх без винятку громадян України незалежно від приналежності до виборчих округів.

Така позиція визначена рішенням Конституційного Суду України від 21.12.2017 № 3-р/2017, де вказано, що принцип вільного депутатського мандата означає, що народний депутат України бере на себе зобов'язання виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, тобто під час здійснення депутатських повноважень представляти увесь Український народ [7].

Хоча саме парламентарі за наявності функції парламенту щодо захисту прав та інтересів громадян, налагодження суспільного діалогу та здатності парламентарів надавати допомогу виборцям у різних ситуаціях, мали би стати на заваді законодавчого вакууму та неможливості виконавчої влади взяти на себе відповідальність хоча б у якихось ситуаціях захисту цивільного населення під час виникнення загроз щодо безпеки. Що казати, якщо навіть нормативно-правового реагування щодо дій під час повітряної тривоги не прийнято органами виконавчої влади (Державна служба України з надзвичайних

ситуацій на своєму офіційному веб-сайті надає лише поради як діяти і що робити, проте правового статусу у такої інформації як обов'язкової немає [8]).

Виходячи зі стану повної відсутності у державі правового захисту громадян України, особливо публічних службовців, які залишилися на тимчасово окупованих територіях і щодо яких держава не визначила жодного механізму і правил їх реагування на ті страшні виклики, які постали перед ними і перед їх сім'ями, крім того визначає будь-які дії підтримання фактично будь-якого контакту з такими громадянами складом кримінального злочину. Варіантом їх підтримання могла би та мала би стати діяльність НДУ як народних представників щодо допомоги таким громадянам, які її потребують.

Окремим чинником правового характеру, який певним чином сприяв консолідації парламенту, хоча і досить умовно, можна визнати обмеження їх статусу, прирівняння їх до працівників інших сфер діяльності щодо обліку робочого часу. Так внесено зміни та припинено дію ч. 4 ст. 26 Регламенту ВРУ щодо обліку робочого часу НДУ та нарахування заробітної плати за особливою системою: за результатами відвідування не менше як 70% голосувань при прийнятті рішень ВРУ. Облік участі у голосуванні здійснюється за допомогою електронної системи, а дані такого обліку (у відсотках) оприлюднюються за кожний день на офіційному веб-сайті ВРУ. Проте наразі фактично відбулось обмеження статусу народного депутата та вказані вище дії зараз унормовуються відповідно до законодавства про працю [9]. А отже і відповідальність за дотримання трудової та виконавської дисципліни щодо прогулів та інших порушень трудових норм встановлюється вимогами Кодексу України про працю як і всім особам, які працюють.

Ще однією підставою для консолідації постала необхідність підготовки до проведення виборів у післявоєнний час під час відбудови держави.

Так ВРУ прийняла постанову від 27.09.2022 № 102 щодо пропозицій Центральної виборчої комісії (ЦВК) по вдосконаленню законодавства України, спрямованого на забезпечення підготовки та проведення виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні, де

зазначено про наявність декількох проблем, а саме: потреби провести проміжні вибори народних депутатів України, позачергові місцеві щодо виборів голів місцевих рад та нагадало про наближення визначених у Конституції України термінів чергових виборів до парламенту та обрання Президента України.

Крім того зауважила, що питання організації підготовки і проведення загальнодержавних та місцевих виборів гостро постає одразу після припинення чи скасування воєнного стану в Україні, а особливо щодо врегулювання питань з переміщеннями громадянами стосовно місця їх голосування; закріплення їх даних у Реєстрі виборців; наявність документів, що посвідчує особи, право голосу на місцевих виборах та право бути обраним через наявності цензу осідлості (останні – 3-5 років постійного проживання в Україні), технічної організації голосування, статусу офіційних спостерігачів та членів виборчих комісій від партій, які були заборонені та інші питання, які потребують врегулювання та внесення змін до чинного виборчого законодавства.

*Висновки даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже можливо зробити висновок, що під час*

воєнного стану консолідація роботи парламенту отримала найвищий ступінь за всю його історію. Для цього, окрім об'єднання навколо ідеї захисту національних інтересів, також запроваджено низку обмежень, які, однак, лише зміцнили засади згуртування та злагодженості роботи, співпраці, усуваючи всі підстави для політичних сварок чи непорозумінь. Проте питань потрібно вирішувати багато і вони постають кожен день та породжені викликами, загрозами та реальною небезпекою життєдіяльності та обороноздатності нашої держави. І лише парламент як орган виключної компетенції в системі органів державної влади та парламентарі як представники народного волевиявлення, здатні швидко та ефективно вирішувати всі необхідні задачі та проблеми у державі у період воєнного стану.

Перспективою подальших досліджень має стати пошук новацій щодо покращення консолідації та усунення перешкод на шляху ефективної роботи Верховної Ради України в умовах воєнного стану, особливо щодо затвердження державного бюджету, плану повоєнної економічної розбудови держави, підготовки до майбутніх виборів та внесення відповідних змін до законодавства.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Виступ Голови Верховної Ради України щодо стану роботи парламенту від 15.08.2022 <https://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/226960.html>
2. Указ Президента України №153/2022 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій» <https://www.president.gov.ua/documents/1532022-41765>
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n12627>
4. 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>
5. 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>
6. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність» від 03.03.2022 №2108-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text>
7. Рішення Конституційного Суду України від 21.12.2017 № 3-р/2017 (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії)) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17#Text>
8. <https://dsns.gov.ua/uk/abetka-bezpeki/diyi-naseleण्या-v-umovax-nadzvicainix-situacii-vojenного-xarakteru>
9. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування д 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>