

Мартинюк Роман Станіславович – кандидат політичних наук,
в. о. доцента кафедри державно-правових дисциплін правничого факультету
Національного університету “Острозька академія”

Конституційне право

Інститут дострокового припинення повноважень парламенту: перший вітчизняний досвід // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2007. – Випуск 38. – С. 256-261.

2 квітня 2007 р. Президент України вперше в новітній вітчизняній конституційній історії зреалізував своє конституційне право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, започаткувавши відповідну практику. Указ Президента України від 2 квітня 2007 р. “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” став результатом гострого протистояння Глави держави, опозиційних парламентських і позапарламентських політичних сил із правлячою парламентсько-урядовою коаліцією. В основі цього протистояння лежали ключові положення Конституції України, що визначали систему стримувань і противаг, сконструйовану поправками до Основного Закону України від 8 грудня 2004 р. Фрагментарність конституційних положень про принципи утворення та повноваження коаліції більшості спричинила намагання політичних опонентів вдатися до зручного для них суб’єктивного тлумачення цих положень.

Апелюючи до свого конституційного статусу гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, передбаченого ч. 2 ст. 102 Конституції України, Президент України стверджував, що згаданий статус зобов’язує його здійснювати заходи для зупинення порушень Конституції України, прав громадян, для попередження загроз державному суверенітету та територіальній цілісності держави. З цього, зокрема, Глава держави виводив

свій “обов’язок достроково припинити повноваження парламенту у разі порушень ним Основного Закону України, якщо немає інших запобіжників (під “іншими запобіжниками” Президент України, очевидно, розумів довготривалі представницькі “круглі столи”, підписання Універсалу національної єдності, створення Конституційної комісії тощо) грубим порушенням Конституції України з боку Верховної Ради України” [1].

Важливо відмітити ту цікаву деталь президентського Указу, що він обґрунтовував право Глави держави на розпуск Парламенту, взагалі не згадуючи ст. 90 Конституції України, яка пропонує вичерпний перелік підстав дострокового припинення повноважень Верховної Ради України за ініціативи Президента України. Це, безумовно, завідчувало всю відносність правової аргументації, відтвореної в Указі Президента України. Згадана деталь Указу має об’єктивну зумовленість: спроба обґрунтувати дії Президента України з позицій ст. 90 Конституції України виглядає вкрай проблематичною. Автор цілком погоджується з однією з фахових оцінок дій Глави держави як таких, що були вчинені скоріше з позиції “духу” Основного Закону України аніж його “букви” [2]. Проте за умови, що підстави дострокового припинення повноважень Верховної Ради України за ініціативи Президента України в Конституції України чітко прописані, доцільність застосування такого підходу стає надто дискусійною. Все ж, на переконання автора, опосередкована аргументація права Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України не з підстав, згаданих у ст. 90 Конституції України, може мати місце й за цих обставин, з огляду на крайню непродуманість інституту дострокового припинення повноважень Парламенту за змістом ст. 90 Основного Закону України.

Уявляється важливим також звернути увагу й на іншу особливість Указу Глави держави: усі статті Конституції України, до яких Президент України апелював у своєму рішенні достроково припинити повноваження Верховної Ради України а саме: 5, 77, 83, 106 та 102 нічого не говорять (навіть побічно)

про “обов’язок (Президента України – *Р. М.*) достроково припинити повноваження парламенту” [3], про який стверджується в Указі.

Логіка аргументів за змістом Указу Президента України виглядає більш переконливою з політичних а не правових позицій: Глава держави наголошує на тому, що “...немає інших запобіжників грубим порушенням Конституції України з боку Верховної Ради України” і вказує на те, що “...розвиток подій (у Верховній Раді України – *Р. М.*) є реальною передумовою узурпації влади в Україні, що заборонено частиною четвертою статті 5 Конституції України” а також “загрожує національній безпеці, спричиняє дестабілізацію політичної ситуації в державі, створює потенційну небезпеку державному суверенітету” [4].

У зв’язку з виданням Президентом України Указу “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” набула особливої актуальності проблема, пов’язана з відсутністю належної нормативної регламентації інституту дострокового припинення повноважень Верховної Ради України за змістом ст. 90 Конституції України. Так, абз. 1 ст. 90 Основного Закону України гласить: “Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання”. Далі абз. 2 ст. 90 Конституції України вказує вичерпний перелік умов, за яких у Президента України виникає право достроково припинити повноваження Верховної Ради України. Є очевидним, що зміст абзаців 1 і 2 ст. 90 Конституції України може бути узгодженим у той спосіб, що народні депутати після видання указу Глави держави про дострокове припинення повноважень Парламенту продовжують виконувати всі свої повноваження й реалізують відповідні права, окрім тих, які потребують пленарних засідань Верховної Ради України, оскільки останні вже не проводяться. Адже відмова від проведення пленарних засідань Парламенту не тотожна їх формально-юридичному припиненню. Саме таке розуміння логічної структури ст. 90 Конституції України простежується у президентському Указі: одне з положень Указу містить формулювання: “Запропонувати народним депутатам України продовжувати виконувати свої повноваження, що безпосередньо не пов’язані з повноваженнями Верховної

Ради України” [5]. Указ, по суті, рекомендував а не вимагав від депутатів не проводити пленарних засідань. Однак правомірність рекомендації Глави держави народним депутатам припинити пленарні засідання Парламенту з моменту видання Указу з позицій конституційно-правової теорії є цілком сумнівною. Наприклад, усталена зарубіжна практика розвинених країн передбачає, що уряд, який отримав вотум недовіри (резолуцію осуду), продовжує виконувати свої повноваження до першого засідання новоствореного кабінету. Таке правило сприйняте на конституційно-правовому рівні і в Україні. Так, абз. 4 ст. 115 Конституції України гласить: “Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України”. За змістом Конституції України є зрозумілим, що згадане правило розповсюджується і на випадок дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, адже абз. 1 ст. 90 Конституції України гласить: “Повноваження Верховної Ради України припиняються в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання”. Чи ж не суперечило відповідне положення Указу Президента України, яке пропонувало “...народним депутатам України продовжувати виконувати свої повноваження, що безпосередньо не пов’язані з повноваженнями Верховної Ради України” абз. 1 ст. 90 Конституції України?

Крім того, формально-юридична відсутність пленарних засідань Верховної Ради України з моменту видання відповідного президентського Указу зумовлює постановку цілої низки питань щодо механізму здійснення тих повноважень Парламенту, які мають здійснюватися невідклано. Розв’язання цих гіпотетичних ситуацій не передбачено на тому ж формально-юридичному рівні. Для ілюстрації сказаного можна привести повноваження Верховної Ради України щодо призначення на посаду і звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України, надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора

України, призначення в місячний термін судді Конституційного Суду України, що достроково припинив свої повноваження, затвердження протягом двох днів із моменту звернення Президента України указів про введення воєнного або надзвичайного стану тощо. Перспектива введення Президентом України воєнного стану за умови відсутності пленарних засідань Верховної Ради України виглядає особливо загрозливо, оскільки створює умови для реальної узурпації влади будь-якими органами чи посадовими особами [6].

Події 2 квітня 2007 р. засвідчили всю очевидність потреби подальшої нормативної регламентації порядку й умов утворення коаліції більшості у представницькому органі. Видання Президентом України Указу про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, що мотивувалося фактичним існуванням у Парламенті коаліції більшості, сформованої з депутатських фракцій та окремих депутатів-перебіжчиків з опозиційних фракцій, тобто коаліції більшості, не передбаченої ст. 83 Конституції України, спричинило безпрецедентну ситуацію, яка без рішення органу конституційної юрисдикції не могла бути розв'язана суто у правовій формі. Попри всю логічність правової аргументації Глави держави вона в юридичному плані залишалася сумнівною, оскільки Конституція України такої ситуації прямо не передбачала. Однак Указ Президента України в будь-якому випадку мав виконуватися, доки його можливо не скасував би Конституційний Суд України за наслідком відповідного подання.

Усе вищесказане дає підстави зробити висновок, що дії Глави держави в цій ситуації фактично у значній мірі перебували поза межами безпосереднього правового регулювання і з правових позицій могли бути виправданими чи запереченими лише із застосуванням складних логічних конструкцій (що, власне і простежувалося за змістом президентського Указу), у обох випадках, проте, аргументованих на загальнотеоретичному рівні. Один із зразків такої аргументації запропонував экс-представник Президента України в Конституційному Суді України В. Шаповал. Професор Шаповал кваліфікував усі дії Верховної Ради України після дострокового припинення її повноважень

Президентом України нелегальними а сам Парламент визначив “неуповноваженим зібранням народних депутатів” [7]. На переконання В. Шаповала, Указ про розпуск Верховної Ради України набув чинності з моменту завершення заяви Глави держави про підписання цього документа. У силу цього факту, будь-які подальші постанови Парламенту були вчинені органом, який де-юре не існує. Коментуючи відповідний Указ Глави держави, представник Президента в Конституційному Суді України наголосив, що документ виданий у межах повноважень Глави держави, передбачених ч. 2 ст. 102 Основного Закону, яка гласить: “Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина”. При цьому формування парламентської коаліції було нелегітимним із самого початку, оскільки деякі народні депутати входили до неї індивідуально, а не у складі фракції. Цим, за словами В. Шаповала, було спричинено грубе порушення Конституції України, яке засвідчило ревізію народного волевиявлення і передбачило можливість узурпації влади. Відтак, вважав професор Шаповал, на підставі ст. 102 Основного Закону Глава держави як гарант додержання Конституції був зобов’язаний розпустити Верховну Раду України [8]. Логіка суджень В. Шаповала, фактично, відтворює відповідні логічні конструкції за змістом Указу Президента України. Аргументацію В. Шаповала, як і аргументацію президентського Указу із теоретико-правових позицій можна визнати прийнятною, однак умовною, оскільки вона спирається на досить узагальнені (декларативні) конституційні положення. Ця аргументація могла б не викликати таких серйозних заперечень, якби була викладена у відповідному рішенні органу конституційної юрисдикції.

Верховна Рада України відмовилася припинити свої повноваження, кваліфікуючи дії Президента України як неконституційні. У тісній координації з Парламентом діяв і Уряд. Взагалі, низка нормативних актів і заяв Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, що з’явилися після видання Указу

Глави держави, продемонстрували, відповідно до однієї фахової оцінки, “правове неучтво або правовий нігілізм” [9].

Логіка аргументації Голови розпущеної Верховної Ради України О. Мороза, відтворена в низці документів: у “Постанові Верховної Ради України про звернення Верховної Ради України до українського народу” [10], “Постанові Верховної Ради України “Про політичну ситуацію в Україні, пов’язану з оголошенням Указу Президента України від 2 квітня 2007 року “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” [11], “Постанові Верховної Ради України “Про запобігання діям, що загрожують конституційному правопорядку, громадському спокою і стабільності в Україні” [12], “Коментарі Голови Верховної Ради України О. Мороза щодо ситуації в державі” [13] та виступі Прем’єр-міністра України В. Януковича на сесії Верховної Ради України від 03.04.2007 [14], вказувала, що Глава держави реально не має можливості досроково припинити повноваження Парламенту, адже кожного разу, коли б він (Президент України) вчиняв дії по достроковому припиненню повноважень Верховної Ради України, народні депутати їх просто кваліфікували б як неконституційні і відповідний указ Глави держави фактично втрачав би чинність. Це б суперечило самим очевидним теоретико-правовим принципам правотворчості і правозастосування, сприйнятим у континентальній романо-германській правовій системі. Указ глави держави щодо розпуску парламенту сам парламент скасовувати не може, не виступаючи при цьому суддею у власній справі. Це може зробити лише компетентний, спеціально уповноважений на такі дії орган – конституційний суд. У своєму рішенні від 09.06.1998 Конституційний Суд України зазначив, що “...відповідно до частини першої статті 147 Конституції України Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Це означає, що право визнавати правові акти або в окремих, передбачених Конституцією України випадках законопроекти такими, що не відповідають Конституції, є виключною компетенцією Конституційного Суду України” [15]. Відмовитися від цієї позиції означало б виправдовувати правову анархію. Тоді всякий акт Глави держави

може ігноруватися Парламентом із мотивів політичної доцільності. Навіщо в цій ситуації взагалі потрібен Конституційний Суд України? Нарешті, чи не найочевиднішим аргументом, що підтверджує чинність Указу Президента України, а відповідно, і його обов'язковість до виконання Верховною Радою України є той факт, що Конституційний Суд України відкрив провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо неконституційності Указу Президента України “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України”. Конституційний Суд України перевіряє відповідність (несуперечність) Основному Закону України лише чинних нормативно-правових актів. Визнання юридичної сили за Указом Президента України дає змогу об'єктивної правової оцінки подальших дій Верховної Ради України після оприлюднення Указу, що мали на меті унеможливити комплекс державно-значущих наслідків його дії. Фактично Верховна Рада України, кваліфікувавши Указ Президента України як неконституційний, вийшла за межі своєї компетенції і перебрала на себе повноваження Конституційного Суду України. Такі дії Верховної Ради України є грубим порушенням принципу поділу влади і можливо засвідчували продовження спроби узурпації влади.

Також окремого коментаря потребує спроба Верховної Ради України в її Постанові “Про запобігання діям, що загрожують конституційному правопорядку, громадському спокою і стабільності в Україні” кваліфікувати дії Президента України як “явно злочинні” [16]. У цьому епізоді, як і в низці інших, що стосуються президентського Указу, Верховна Рада України вийшла за межі оцінки нормативного акту і вдалася до його тлумачення [17]. Таке тлумачення Указу Глави держави, зрозуміло, крім демонстрації крайньої примітивності правової культури народних депутатів, що приймали відповідну Постанову і, зокрема, Спікера Парламенту, у юридичному плані ніякого значення не мало.

10 квітня 2007 р. Верховна Рада України п'ятого скликання, з огляду на прийняття Президентом України Указу від 2 квітня 2007 р. про дострокове припинення її повноважень, вилучила із власного Регламенту п. 4 ст. 61, який гласив: “Позафракційний народний депутат має право за особистою заявою

увійти до складу коаліції чи опозиції” [18]. З формально юридичних позицій, відповідна постанова Верховної Ради України [19] усунула те, що було названо в Указі Президента України “реальною передумовою узурпації влади в Україні” [20].

З огляду на вищесказане дослідник вважає, що події 2 квітня 2007 р. актуалізували необхідність закріплення у ст. 90 Конституції України положення про право Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо дії представницького органу “створюють передумови для узурпації влади а також загрожують національній безпеці, спричиняють дестабілізацію політичної ситуації в державі, створюють потенційну небезпеку державному суверенітету”. Гарантом проти можливого зловживання Президентом України наданим йому правом достроково припинити повноваження Парламенту зі згаданих підстав має стати Конституційний Суд України.

Описані події також продемонстрували недосконалість визначеної Конституцією України формули так званого імперативного мандату. З огляду на спірність юридичної виправданості конституційної заборони зміни народними депутатами свої фракційної приналежності, за змістом подальших конституційних поправок необхідно або вилучити з конституційного тексту відповідну заборону взагалі або придати їй реального характеру. Також потребує конституційно-правової регламентації механізм дострокового розпуску Верховної Ради України Главою держави, зокрема, розв’язання питання про форми діяльності народних депутатів України після введення в дію відповідного указу Президента України.

1. Указ Президента України “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 1. (Спеціальний випуск). – С. 1; 2. Мусіяка В. Кілька слів про бережливе ставлення до Конституції // Дзеркало тижня. – 2007. – № 13 (642). – С. 3; 3. Указ Президента України “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 1. (Спеціальний

випуск). – С. 1; **4.** Там само; **5.** Там само; **6.** Мусіяка В. Кілька слів про бережливе ставлення до Конституції // Дзеркало тижня. – 2007. – № 13 (642). – С. 3; **7.** Володимир Шаповал дав свою оцінку ситуації з розпуском Верховної Ради // Прес-служба Президента України Віктора Ющенка // <http://www.president.gov.ua>; **8.** Там само; **9.** Мусіяка В. Кілька слів про бережливе ставлення до Конституції // Дзеркало тижня. – 2007. – № 13 (642). – С. 3; **10.** “Постанова Верховної Ради України “Про звернення Верховної Ради України до українського народу”, 2 квітня 03.04.2007 09:42 // <http://proua.com>; **11.** Постанова Верховної Ради України “Про політичну ситуацію в Україні, пов’язану з оголошенням Указу Президента України від 2 квітня 2007 року “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” // <http://www.rada.gov.ua>; **12.** Постанова Верховної Ради України “Про запобігання діям, що загрожують конституційному правопорядку, громадському спокою і стабільності в Україні” // <http://www.rada.gov.ua>; **13.** Коментар Голови Верховної Ради України Олександра Мороза щодо ситуації в державі // <http://portal.rada.gov.ua>; **14.** Виступ Прем’єр-міністра України Віктора Федоровича Януковича на сесії Верховної Ради України 03.04.2007 // <http://www.kmu.gov.ua>; **15.** Рішення Конституційного Суду України № 8-рп від 09.06.1998 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 23. – С. 854; **16.** Постанова Верховної Ради України “Про запобігання діям, що загрожують конституційному правопорядку, громадському спокою і стабільності в Україні” // <http://www.rada.gov.ua>; **17.** Мусіяка В. Кілька слів про бережливе ставлення до Конституції // Дзеркало тижня. – 2007. – № 13 (642). – С. 3; **18.** Постанова Верховної Ради України “Про Регламент Верховної Ради України” // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 23, № 24, 25. – С. 202; **19.** Постанова Верховної Ради України “Про внесення змін до статті 61 Регламенту Верховної Ради України та Постанови Верховної Ради України “Про запобігання діям, що загрожують конституційному правопорядку, громадському

спокоею і стабільності в Україні” // <http://portal.rada.gov.ua>; 20. Указ Президента України “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 1. (Спеціальний випуск). – С. 1.