

Щодо деяких векторів забезпечення стабільності політичної системи та демократичних процесів в Україні в умовах воєнного стану*

Забезпечення стабільності політичної системи та демократичних процесів є багатовекторним і змістовно насиченим. Правовий режим воєнного стану призвів до трансформації політичної системи України, пов'язаної з функціонуванням нових органів управління (наприклад, військових адміністрацій), наділенням органів державної влади і місцевого самоврядування додатковими завданнями й функціями, об'єктивним обмеженням низки прав громадян, зміною інформаційної політики та інформаційного простору тощо. При цьому повинен дотримуватися баланс між обмежувальними заходами і громадянськими демократичними інституціями.

Важливе значення має і взаємодія, узгодженість у діяльності парламенту та Уряду, зокрема й у питаннях законотворчості. Змістовність і конструктивність у відносинах між законодавчою і виконавчою владою, ще й в умовах збройної агресії, безпосередньо впливає на ефективність та якість ухвалюваних законодавчих актів і, як наслідок - стабільність у державі.

У проведеному Дослідницькою службою Верховної Ради України дослідженні стану виконання парламентських доручень Кабінету Міністрів України, що містяться в законодавчих актах¹, окреслено проблемні питання, пов'язані, зокрема, з аксіоматичним використанням мовних конструкцій щодо таких доручень, абстрактним їх викладенням, недотриманням вимог статті 140 Регламенту Верховної Ради України («Справа закону») тощо і висловлено пропозиції та рекомендації щодо усунення виявлених недоліків.

Деякі кроки в цьому напрямі вже зроблено. Так, питання взаємодії Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України в контексті правотворчості регламентовано ухваленим Законом «Про правотворчу діяльність», який повинен стати своєрідним дороговказом у цих взаємовідносинах.

В умовах правового режиму воєнного стану та дії його обмежень парламент демонструє ефективність і стійкість, продовжує розвивати демократичні інститути в Україні, у тому числі з урахуванням отримання Україною статусу кандидата на членство в ЄС, євроінтеграційних та євроатлантичних процесів у державі. Реалізуючи конституційні положення щодо неможливості делегування чи передачі законодавчих повноважень Верховної Ради України іншому суб'єкту, навіть в умовах воєнного стану, Верховна Рада з початком великої війни не лише не зупиняла свою роботу, а й перейшла на режим 24/7. Робота парламенту постійно змінюється і розвивається, адаптуючись до актуальних умов і безпекових викликів². Організація роботи парламенту здійснюється таким чином, що Верховна Рада дев'ятого скликання в умовах дії воєнного стану працює в режимі одного пленарного засідання, що триває до дня припинення чи скасування воєнного стану в Україні, але не пізніше ніж до початку наступної чергової сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання (постанова Верховної Ради України № 2912-IX від 07.02.2023).

Із введенням воєнного стану суттєво посилюється роль Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади, що має представницький

¹ Аналітична довідка за результатами моніторингу стану реалізації відповідними суб'єктами доручень, передбачених нормами законів, ухвалених у 2021-2022 рр. (Парламентське дослідження). URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/prav_politic/parliam_rs-pravpol/73598.html?search

² Парламент в умовах війни: приклад України. USAID. URL: <https://www.rada.gov.ua/uploads/documents/74995.pdf>

характер, оскільки унеможлиблюється прийняття законів шляхом здійснення народного волевиявлення відповідно до прийнятого Верховною Радою України IX скликання Закону «Про всеукраїнський референдум». Водночас участь громадськості в управлінні державними справами забезпечуватиметься нещодавно прийнятим Законом «Про лобіювання», який регулює вплив на прийняття нормативно-правових актів парламентом, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Важливим нововведенням Закону «Про лобіювання» є запровадження Реєстру прозорості з можливістю отримати інформацію про лобістів та їх звітність, а отже дізнатися про те, які групи інтересів просувають / промотують той чи інший законопроект. Такі новації сприятимуть посиленню інклюзивності та транспарентності правотворчого процесу.

Питання забезпечення стабільності політичної системи в Україні в умовах спротиву збройній агресії пов'язують, насамперед, із легітимністю формування органів влади шляхом проведення виборів. Тому саме цьому вектору доцільно приділити увагу.

Згідно з Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/20222 (із змінами), затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, в Україні введено воєнний стан із 5 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року.

Конституцією України передбачено певні обмеження щодо проведення виборів в умовах воєнного стану. Зокрема, згідно з частиною третьою статті 83 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 воєнного чи надзвичайного стану. Норма аналогічного змісту міститься в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» (частина друга статті 12), у ньому також визначено, що повноваження Верховної Ради України, передбачені Конституцією України, в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені (частина третя статті 12).

З огляду на особливий конституційний статус Президента України як Глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, у разі закінчення строку повноважень Президента України під час дії воєнного стану його повноваження продовжуються до вступу на пост новообраного Президента України, обраного після скасування воєнного стану; повноваження Президента України, передбачені Конституцією України, в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені (частини третя, четверта статті 11 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Спеціальні гарантії законності в умовах воєнного стану визначені статтею 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Так, в умовах воєнного стану забороняються: зміна Конституції України; зміна Конституції Автономної Республіки Крим; проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів

місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів; проведення страйків, масових зібрань та акцій.

Попри відсутність міжнародних стандартів відтермінування проведення виборів внаслідок природних катаклізмів, гуманітарних катастроф, надзвичайних ситуацій та стану війни, практика проведення виборів до органів державної влади в таких умовах існує. Так, електоральні процеси в умовах надзвичайного стану, які відбулися в Молдові, Грузії, Туреччині, Казахстані, Алжирі, Тунісі, Єгипті, переважно мали на меті забезпечення відповідного результату виборів та зумовлювали постановку питання про дотримання демократичних стандартів виборів і відповідну їх оцінку з боку міжнародних інституцій. Задля забезпечення легітимності виборчих процесів в окремих державах, наприклад, у Грузії (місцеві вибори 2004 року), Туреччині (позачергові парламентські і президентські вибори 2023 року) за кілька днів до виборів надзвичайний стан відмінявся³.

Таким чином, запровадження гарантій законності під час дії воєнного стану є питанням захисту та охорони розвитку демократії України, оскільки в умовах дії правового режиму воєнного стану, широкомасштабного вторгнення Російської Федерації на територію України та проведення бойових дій державою не може бути забезпечено й гарантовано дотримання загально визнаних стандартів виборчого процесу та процесу референдуму (зокрема, основних принципів виборчого права, викладених у розділі II Виборчого кодексу України), а легітимність виборчого процесу може бути поставлена під сумнів. Слід також звернути увагу й на те, що під час спротиву російській агресії на території України зусилля органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових адміністрацій тощо спрямовуються на розвиток обороноздатності держави, належне функціонування державних інституцій, відновлення економіки та соціальної інфраструктури, забезпечення належних умов для проживання громадян, які втратили житло чи житло яких було пошкоджено, а не на політичну конкуренцію у виборчому процесі⁴.

Підсумовуючи, слід наголосити, що війна не може бути приводом для порушення стабільності політичної системи і демократичних процесів у державі. Лідруючу роль у цьому відіграє парламент, який не повинен допустити втрати довіри до вищого представницького органу країни. Верховна Рада України гідно приймає виклики, демонструє інституційну спроможність, консолідованість у важливих для суспільства питаннях і в прагненні до реалізації євроінтеграційних планів.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

³ Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо світової практики проведення виборів під час воєнного стану та інших безпекових викликів. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32751.pdf>

⁴ Законодавче забезпечення формування та реалізації державної політики України в умовах воєнного стану: колективна монографія: у 4 т. / заг. ред.: Стефанчук Р. О.³, Мишак І. М., Савченко Л. А. Київ, 2022. 314 с.