

ПОВНОВАЖНІСТЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ЗДІЙСНЕННЯ ЇЇ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

AUTHORITY OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE AS LEGAL BACKGROUND OF IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL AUTHORITIES OF THE PARLIAMENT

Желих Н.М.,

головний консультант секретаріату

Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції

У статті досліджено проблему повноважності Верховної Ради України, умови, за яких парламент України є повноважним, тобто таким, що може здійснювати повноваження, визначені у ст. 85 та інших статтях Конституції України. Здійснено аналіз конституційних положень на предмет суперечливостей у питанні повноважності парламенту України в аспекті строків здійснення його повноважень і його конституційного складу. Відзначено частковий характер досліджень цієї проблеми у літературі і на основі їх узагальнення запропоновано визначення поняття повноважності парламенту; зроблено висновок стосовно умов, за яких Верховна Рада України є повноважною.

Ключові слова: повноважність парламенту України, конституційні повноваження Верховної Ради України, дострокове припинення повноважень, народний депутат України, пленарне засідання, рішення Верховної Ради України.

В статье исследована проблема полномочности Верховной Рады Украины, условия, при которых парламент Украины является полномочным, то есть таким, что может осуществлять полномочия, определенные в ст. 85 и других статьях Конституции Украины. Осуществлен анализ конституционных положений на предмет противоречий в вопросе полномочности парламента Украины в аспекте сроков осуществления его полномочий и конституционного состава. Отмечено частичный характер исследований данной проблемы в литературе и на основе их обобщения предложено определение понятия правомочности парламента; сделан вывод об условиях, при которых Верховная Рада Украины является полномочной.

Ключевые слова: легитимность парламента Украины, конституционные полномочия Верховной Рады Украины, досрочное прекращение полномочий, народный депутат Украины, пленарное заседание, решение Верховной Рады Украины.

In accordance with the Constitutional Regulations, the Verkhovna Rada of Ukraine is the only nationwide permanent, collegial, elective legislative body representing the interests of the people of Ukraine within the limits and in accordance with the procedure established by the Constitution and laws of Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine is composed of 450 people's deputies of Ukraine elected on the basis of universal, equal and direct suffrage by secret ballot for a term of five years.

The issue of controversy over the definition of the authority of the Verkhovna Rada of Ukraine, which is not defined unambiguously, is not elaborated, as a result of which there are contradictions regarding their exact meaning and meaning, which makes it impossible to properly exercise the constitutional powers of the parliament.

The Verkhovna Rada of Ukraine is competent, that is, it acquires the ability to adopt laws and exercise other constitutionally determined powers, provided that at least two thirds of its constitutional composition are elected. This constitutional requirement is a condition of the authority of the Verkhovna Rada of Ukraine during the whole period of the convocation and can not be considered only as the basis for opening its first session.

In case of reduction of the membership of the parliament to less than three hundred people's deputies of Ukraine for any reason, the work of the Verkhovna Rada of Ukraine should be stopped before the oath is taken by an appropriate number of elected deputies of Ukraine. At the same time, the Constitution of Ukraine does not stipulate, as stated in the constitutional petition, the "constant physical presence" at meetings of the Verkhovna Rada of Ukraine of the same number of people's deputies of Ukraine, which is necessary for the Verkhovna Rada of Ukraine to acquire the quality of a competent authority of state power. By linking the authority of the Verkhovna Rada of Ukraine with the corresponding number of elected deputies of Ukraine, which took the oath, the Constitution of Ukraine actually proceeds from the presumption of responsibility in the work of all people's deputies of Ukraine at plenary sessions and other forms of activity of the Parliament.

Therefore, when considering the issue of adopting the relevant decision, the number of votes cast "for" is compared with the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine, and not with the number of people's deputies of Ukraine present at its meeting. The presence and personal participation of the people's deputy of Ukraine in the sessions of the Verkhovna Rada of Ukraine and its bodies of which he is elected is not a matter of the free decision (election) of a people's deputy of Ukraine, and in accordance with paragraph 3 of Article 24 of the Law of Ukraine "On the Status of People's Deputy of Ukraine" is a duty. This applies to any session of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: Constitution, Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, parliament, authority of the Verkhovna Rada of Ukraine, powers of the parliament, early termination of powers of parliament, people's deputy of Ukraine, session of parliament.

Відповідно до Конституції України парламентом України є Верховна Рада України – єдиний загальнонаціональний постійно діючий виборний колегіальний орган законодавчої влади, який виступає як представник інтересів Українського народу і здійснює свою діяльність на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Проте конституційно-правову практику діяльності парламенту в Україні характеризують непоодинокі приклади відхилення від вказаної вимоги статті 19 Конституції України, реалізації Верховною Радою України визначених Конституцією повноважень за відсутності достатніх юридичних підстав для прийняття законних рішень, зокрема через брак у парламенту належного конституційно-правового статусу.

Актуальність теми зумовлена суперечностями у конституційному визначенні правового статусу Верховної Ради України як суб'єкта конституційних повноважень, внаслідок яких під час застосування конституційних норм

виникають питання щодо правомірності ухвалення парламентом його рішень і конституційно-правові конфлікти, які ставали предметом розгляду в Конституційному Суді України.

Дослідженню проблеми повноважень парламенту приділено увагу у працях таких вчених, як: В. Погорілко, О. Скрипнюк, М. Теплюк, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, О. Ющик та інших. Досліджено також відповідні правові позиції Конституційного Суду України. З нашої точки зору, у літературі недостатньо висвітлюються суперечливі питання, що стосуються поняття повноважності Верховної Ради України.

Метою цієї статті є аналіз позицій вчених щодо проблеми повноважності Верховної Ради України, відповідних норм Конституції України та рішень Конституційного Суду України і на основі цього – визначення поняття повноважності парламенту, виявлення недоліків у його конституційному регулюванні та формулювання пропозицій щодо його вдосконалення.

Верховна Рада України функціонує в системі державної влади як єдиний постійно діючий колегіальний орган законодавчої влади. Конституційний склад Верховної Ради України згідно з частиною першою статті 76 Конституції України становить 450 народних депутатів України і формується шляхом їх обрання строком на п'ять років. Разом з тим у частині п'ятій цієї статті теж встановлено строк повноважень Верховної Ради України п'ять років.

На нашу думку, якщо п'ятирічний строк повноважень парламенту не викликає запитань, то положення про обрання народних депутатів на п'ять років не є таким же незаперечним, оскільки часто народні депутати України впродовж однієї парламентської каденції бувають обраними не на п'ять років, а на значно менші терміни. Ці терміни можуть бути й подовженими, зокрема у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану, коли повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану (ч. 4 ст. 83 Конституції). Однак у цьому разі повноваження депутатів узгоджуються з повноваженнями парламенту у цілому.

Конституція України встановила два самостійні способи визначення повноважень: для народних депутатів України і для Верховної Ради України у цілому. Зокрема, частина шоста статті 79 Конституції України передбачає, що повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги. При цьому відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата. А у частині другій статті 82 Конституції України встановлено, що Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу, тобто не менш як 300 народних депутатів України.

Тобто повноваження народного депутата і повноваження Верховної Ради пов'язуються з різними юридичними фактами. А оскільки парламент здійснює свої повноваження через діяльність народних депутатів України, то таке вирішення питання містить у собі ще одну суперечність. Зокрема, якщо з числа обраних понад 300 народних депутатів України якась їх частина з політичних міркувань відмовиться скласти присягу, то вийде, що обраних народних депутатів достатньо для повноважності парламенту, а повноважних народних депутатів України у кількості двох третин від конституційного складу Верховної Ради України не буде. Аналогічна ситуація уже виникала в конституційно-правовій практиці України. Але без наявності певної належної кількості повноважних народних депутатів парламент не може вважатися повноважним за будь-яких умов.

Тому якщо регламентація набуття повноважень обраними народними депутатами України запитань не викликає, то до визначення повноважності Верховної Ради України у частині другій статті 82 Конституції є запитання.

З нашої точки зору, більш точно пов'язувати повноважність Верховної Ради України не з юридичним фактом обрання не менш як двох третин її конституційного складу, а із фактом складення присяги не менш як двома третинами народних депутатів України від її конституційного складу. Без того, щоб склали присягу не менш як 300 новообраних народних депутатів України, Верховна Рада України не є сформованою як повноважна інституція і тому не може розпочинати здійснення своїх конституційних повноважень.

Саме тому повноважність Верховної Ради України розглядається нами як необхідна умова набуття її новообраним складом статусу законодавчого органу держави.

Початок здійснення повноважень новообраного парламенту визначено в Конституції України як день відкриття першого засідання повноважного складу Верховної Ради України, з одночасним припиненням повноважень її у попередньому складі. Так забезпечується реалізація важли-

вого принципу здійснення державної влади, яким є її безперервність.

Цей принцип діє й у разі дострокового припинення повноважень парламенту у визначених Конституцією випадках. Тобто повноважність чинної Верховної Ради України зберігається навіть тоді, коли спливає визначений у ч. 5 ст. 76 Конституції України п'ятирічний строк повноважень, до дня першого засідання наступного складу парламенту [2, с. 173–180].

Разом з тим у Конституції України визначена верхня межа кількісного складу Верховної Ради України у кількості чотириста п'ятдесят народних депутатів України. Але за мажоритарної системи виборів є ймовірність, що фактична кількість обраних народними депутатами України може виявитися меншою навіть ніж дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. У такому разі виникає необхідність довиборів народних депутатів у тих мажоритарних округах, в яких вони не обрані, доки не буде обрано необхідну кількість депутатів для повноважності Верховної Ради України.

Зменшення кількісного складу чинного повноважного парламенту в процесі його функціонування через дострокове припинення повноважень окремих народних депутатів України у передбачених Конституцією України випадках також зумовлює необхідність проведення виборів у відповідних виборчих округах. Складніше вирішується питання за умов дії пропорційної системи з виборами у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі. Уявімо ситуацію, коли зі складу парламенту вибули понад 150 народних депутатів, обраних за списком певної політичної партії, а на заміну їм немає у списку інших осіб або вони відмовляються бути народними депутатами і скласти присягу. У такому разі немає іншого виходу, крім проведення позачергових парламентських виборів. При цьому чинний парламент не може продовжувати здійснення своїх повноважень через відсутність у нього повноважності, однак народні депутати, які залишилися в складі чинного парламенту, втрачають свій статус народних депутатів України тільки в день відкриття першого засідання новообраного парламенту.

Відтак Верховна Рада України є повноважною, тобто має юридичну здатність (правоздатність) ухвалювати закони й інші рішення, реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови наявності в її складі не менш як двох третин від її конституційного складу (ч. 2 ст. 82 Конституції України). Разом з тим відповідно до ч. 6 ст. 111 Конституції України для ухвалення рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту необхідно не менш як три чверті від конституційного складу Верховної Ради України. Отже, парламент у складі трьохсот народних депутатів України не є повноважним ухвалювати рішення про імпичмент. Це суперечить вказаній статті 82 Конституції щодо визначення повноважності Верховної Ради України. З нашої точки зору вирішити цю суперечність можна тільки одним шляхом, а саме встановити для прийняття рішення про імпичмент Президента України вимогу кваліфікованої більшості не менш як треста голосів народних депутатів України, про що давно ведуть мову науковці і політики.

Аналізуючи конституційні положення, ми не бачимо закріплення вимог стосовно «постійної фізичної присутності» народних депутатів на пленарних засіданнях Верховної Ради України, хоча є пряма вимога частини третьої статті 84 Конституції України про особисте голосування народного депутата на засіданнях Верховної Ради України. Конституція виходить із презумпції відповідального ставлення до своїх обов'язків усіх без винятку народних депутатів України. Особиста участь народного депутата України у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано, не є питанням вільного вибору народного депутата, а згідно з п. 3 частини першої

статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України» є його обов'язком [3].

У зв'язку з цим ми відрізняємо поняття «повноважність» Верховної Ради України як загальну юридичну (статусну) умову здійснення нею всіх її конституційних повноважень від схожого до нього поняття «правомочність засідання» Верховної Ради України. Для правомочності засідання Верховної Ради України достатньо присутності на ньому звичайної більшості від її конституційного складу, що випливає зі статті 91 Конституції України.

Зважаючи на наявну на сьогодні практику Верховної Ради України, можна стверджувати, що прийняття рішень здійснюється за умов присутності та участі у голосуванні різної кількості народних депутатів України, зокрема меншої від необхідної для прийняття рішення. Проте такий стан речей ставить під сумнів конституційність рішень Верховної Ради України як єдиного органа законодавчої влади.

Верховна Рада України правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційні повноваження за умови присутності на відповідному її пленарному засіданні на момент голосування кількості народних депутатів України, достатньої відповідно до Конституції України або закону України для ухвалення відповідного рішення.

Так, у Рішенні від 7 липня 1998 року N 11-рп/98 Конституційний Суд України зазначив: «Виконання народним депутатом України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників впливає зі змісту присяги, яку складає народний депутат України перед Верховною Радою України (частина перша статті 79 Конституції України)» [4].

Ще одним проблемним питанням поняття повноважності Верховної Ради України є питання, пов'язане з поняттям «дострокове припинення повноважень Верховної Ради України» указом Президента України. Чи означає це, що повноваження Верховної Ради України та її повноважність припиняються одночасно з набранням чинності указом Президента України про дострокове припинення повноважень?

Як зазначається з цього приводу, видання Президентом України указу про дострокове припинення повноважень парламенту України «означає, по суті, директивне повідомлення суспільству про те, що Верховна Рада України поточного скликання закінчить свої повноваження достроково, як тільки буде сформовано шляхом позачергових

виборів її новий склад і новобрані депутати зберуться на своє перше засідання». Указ означає лише, що Глава держави проголошує про дострокове припинення ним повноважень парламенту, що виникли підстави для політико-юридичної відповідальності парламенту перед народом за бездіяльність, і відкриває юридичну процедуру реалізації цієї відповідальності через призначення позачергових виборів до Верховної Ради України. Твердження про «розпуск» Верховної Ради України або ж про негайне припинення її діяльності на підставі указу Президента України можна розглядати як правову некомпетентність [5, с. 124].

Саме на таке розуміння вказує частина друга статті 77 Конституції України, згідно з якою рішення про дострокове припинення повноважень є лише юридичним фактом для прийняття Президентом України рішення про призначення позачергових виборів. Однак це рішення ніяк не впливає на фактичне здійснення парламентом його повноважень, аж до дня проведення першого засідання новообраного складу Верховної Ради України. Тому воно не припиняє і повноважність Верховної Ради України, яка залишається у неї аж до останнього дня її діяльності.

Верховна Рада України здійснює свої повноваження як єдиний законодавчий орган держави лише за наявності у неї повноважності, тобто юридичного статусу вказаного органу.

Такого статусу парламент набуває за умови обрання до його складу не менш як двох третин від конституційного складу Верховної Ради України, який становить 450 народних депутатів України.

Повноважність парламенту безпосередньо залежить від складення присяги не менш як вказаною кількістю новообраних народних депутатів України. Лише не менш як триста повноважних депутатів надають Верховній Раді України її статусу єдиного законодавчого органу держави.

Поняття повноважності Верховної Ради України необхідно відрізнити від поняття «правомочності засідання» Верховної Ради України, умовою якої є присутність на засіданні більш як половини від її конституційного складу.

Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України згідно з указом Президента України не припиняє повноважність парламенту і не означає фактичного припинення здійснення Верховною Радою України своїх конституційних повноважень аж до початку роботи її нового складу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція. Закон ВРУ від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80%80%80#n4403>
2. Ющик О. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. Монографія. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. 192 с.
3. Про статус народного депутата України. Верховна Рада України; Закон від 17.11.1992 № 2790-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України. Рішення Конституційного Суду України від 07.07.1998 № 11-рп/98. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-98>
5. Формула демократії «Народ – Конституція – Влада». 20-річчю Конституції України присвячується / О. Мороз, О. Ющик, О. Скрипнюк, М. Теплюк, Л. Супрун; упоряд. О. Мороз, О. Ющик. Київ: Парлам. вид-во, 2016. 308 с.