

УДК 342.53

Ю.Г. БАРАБАШ, канд. юрид. наук, доц.,
 Національна юридична академія України імені
 Ярослава Мудрого

ЧАСОВІ МЕЖІ ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ У ВИПАДКУ ДОСТРОКОВОГО ПРИПИНЕННЯ ЙОГО ПОВНОВАЖЕНЬ

Ключові слова: розпуск парламенту, тривалість діяльності, безперервність функціонування органів влади

Події, що нинішньою весною сколихнули не тільки українській політиці, але й усе суспільство, винесли на поверхню питання, які тривалий час залишались поза межею уваги вчених-конституціоналістів. Окрім таких першочергових, як розуміння сутності підстав розпуску парламенту, викладених в ч.2 ст.90 Конституції, тривалий час політики і юристи «ламали списи» над аксіоматичністю тези про конституційний принцип безперервності функціонування вищих органів влади, і, насамперед, парламенту. Лунали різні аргументи, як на користь позиції щодо безперервності необхідності функціонування Верховної Ради до початку роботи (відкриття першого засідання) парламенту нового скликання, так і того, що в силу самої етимології словосполучення «дострокове припинення повноважень», яке використовується у вищезгаданій ст.90, говорити про подальшу роботу парламенту після прийняття Президентом указу про розпуск Верховної Ради не доводиться. Сприяла таким «гарячим» дискусіям неоднозначність конституційних положень, якими врегульовуються питання функціонування парламенту, в тому числі і у випадку його розпуску.

Питаннями, які є об'єктом аналізу в цій статті, займалися такі вчені, як Ю.М. Тодика, А.З. Георгіца, В.С. Журавський та ін. Метою роботи є аналіз конституційно-правового регулювання питань функціонування Верхов-

ної Ради України в аспекті безперервності діяльності загальнонаціональної представницької інституції, а також встановлення моделей вирішення подібних питань в конституціях зарубіжних країн. Її новизна полягає в авторській позиції щодо напрямку дослідження.

Чинна Конституція містить одразу декілька норм, які врегульовують питання порядку діяльності Верховної Ради з точки його безперервності. Першочерговим є положення частини 1 ст.90 Основного Закону, відповідно до якого «повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання». Взагалі говорячи, ця норма є спеціальною з питання припинення діяльності парламенту. Якщо аналізувати лише приписи цієї статті Конституції, то можна вже на цьому етапі зробити висновок, що функціонування парламенту не є безперервним, в тому числі, і у випадку дострокового припинення повноважень цього органу. Про це, зокрема, свідчить той факт, що одразу після вищезгаданої норми ч.1 цієї статті, визначаються питання дострокового припинення повноважень Верховної Ради Президентом. Звичайно, що подібного роду тлумачення носить дуже обмежений характер. Однак і системний аналіз свідчить про те, що парламент припиняє свою діяльність після оприлюднення указу Президента про його розпуск.

По-перше, сам термін «безперервність» відносно діяльності парламенту носить достатньо умовний характер. Подібна теза витікає, зокрема, і з правової позиції Конституційного Суду України, висловленої ним в рішенні від 17.10.2002 р. за № 17-рп/2002 (у справі щодо повноважності Верховної Ради України) [1]. Даючи тлумачення окремим статтям Конституції щодо діяльності парламенту, суд, зокрема, зазначив: «Положення частини першої статті 82 Конституції України, за яким Верховна Рада України “працює сесійно”, треба розуміти так, що вона працює не безперервно, а під час певних пері-

одів - сесій, на які вона збирається у конституційно визначені строки, як правило, двічі на рік» (абз.4 п.3 мотивувальної частини рішення). Взагалі таке ставлення до режиму функціонування законодавчого органу влади характерно для більшості конституцій країн світу. Лише в окремих випадках на рівні Основного Закону передбачена чітка безперервність роботи парламентської установи. Так, відповідно до ст.34 Конституції Чехії «палати (парламенту – Ю.Б.) знаходяться на сесії постійно»¹. Сесія палат починається не пізніше ніж через 30 днів після чергових виборів. При цьому чітко передбачається, що «сесія Палати депутатів (нижньої палати – Ю.Б.) завершується спливом строку її повноважень або її розпуском». Разом із тим Конституція допускає можливість перерви у сесії, сама ж перерва не може тривати більше 120 днів на рік. Подібний варіант вирішення питання із функціонуванням парламенту можемо зустріти і у конституції сусідньої із Чехією Словаччини (ст.82 Конституції Словаччини).

Повертаючись до аналізу тексту вітчизняної Конституції розглянемо ще декілька норм Основного Закону. Насамперед, положення ч.3 ст.81, яке досить часто використовувалось прихильниками тези про безперервність роботи парламенту: «Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України - в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання». З одного боку, такий припис може свідчити про те, що у разі розпуску парламенту його повноваження, як і повноваження парламентарія, припиняються лише на початку роботи Верховної Ради нового скликання. З іншого – якщо повноваження парламенту у випадку його розпуску припиняється відповідно до ч.1 ст. 90 Конституції, тобто в звичайному

порядку, тоді навіщо необхідно було включення до конституційного тексту спеціальної норми.

Натомість більш детальний аналіз цих та інших положень Конституції дозволяє поставити ще під більший сумнів тезу про продовження повноважень парламенту після його розпуску.

По-перше, повертаючись до аналізу ст.90 Конституції, можемо зауважити, що питання про дострокове припинення повноважень міститься саме в цій статті, а не наприклад в статті 76, частина 6 якої передбачає загальний строк повноважень Верховної Ради України у п'ять років. По-друге, використовуючи історико-правовий метод тлумачення, звернемо увагу на те, що аналізуєма нами стаття 90 зазнала суттєвих змін в ході проведення конституційної реформи, тобто після внесення змін до Конституції Законом № 2222-IV від 8.12.2004 року. До того в ній містилась лише одна підстава дострокового припинення повноважень, а саме «протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися». Свого часу, Конституційний Суд, даючи тлумачення цьому конституційному положенню, зазначив, що «словосполучення “пленарні засідання не можуть розпочатися”, що вживається в частині другій статті 90, пункті 8 частини першої статті 106 Конституції України, треба розуміти так, що пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися через недодержання порядку роботи Верховної Ради України, встановленого Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України, що унеможливило здійснення парламентом конституційних повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні» (п.2 Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2004 від 19.05.2004 р. (у справі про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України) [3].

Така позиція єдиного органу конституційної юрисдикції свідчить про те, що Президент України змушений вдатись до такого кардинального кроку, як розпуск парламен-

¹ Тут і далі використовуються тексти конституцій, отримані з офіційних веб-сайтів парламентів та з джерела [2].

ту, в тому разі, коли останній в силу тривалої бездіяльності залишається по суті нездатний виконувати своє конституційне призначення в державному механізмі. Тому ставити питання, що Верховна Рада після її розпуску залишається повноважною до початку роботи нового парламенту навряд чи можливо з огляду на те, що до самого указу про дострокове припинення повноважень представництва установа вже була недієздатною.

По-третє, самою Конституцією передбачені надзвичайно стислі терміни проведення дострокових виборів – протягом 60 днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради (ч.2 ст.77 Конституції). Тобто настільки стислий строк, який можна зіставити із тривалістю так званих «парламентських канікул» - перервами між сесіями парламенту. Одна із таких перерв не може бути меншою 45 днів (ч.1 ст.10 Регламенту Верховної Ради України від 16.03.2006 р.)

Все вищевикладене дозволяє зробити попередній висновок, який, безумовно, не носить безспірного характеру. На наше переконання, опублікування Указу Президента про дострокове припинення повноважень «ставити крапку» у діяльності парламенту відповідного скликання.

Разом із тим, прихильники позиції щодо застосування принципу безперервності у діяльності Верховної Ради і відносно цього випадку ставлять цілком слушне запитання: Конституцією України передбачена така процедура оголошення воєнного та надзвичайного стану, відповідно до якої участь в цьому процесі парламенту є обов'язковою. Так передбачається, що «у разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання» (ч.3 ст.83 Конституції). Це необхідно для затвердження указу Президента про оголошення відповідного державно-правового стану (п.21 ч.1 ст.106 Конституції). А події, що можуть стати підста-

вою для ухвалення такого рішення, можуть виникати в будь-якій момент, в тому числі і в час проведення «позачергової» виборчої кампанії (прикладом тому є серпневі пожежі в Криму та Херсонській області). Отже може виникнути і потреба у діяльності парламенту.

На сьогоднішній момент ситуація із поновленням діяльності Верховної Ради у ситуації із оголошенням Президентом України надзвичайного стану є недостатньо чіткою. Зокрема, на рівні Конституції передбачається, що «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» (ч.3 ст.83 Конституції). До цього додамо, що відповідно до ч.2 ст.21 Закону України «Про режим надзвичайного стану» №1550-III від 16.03.2000 р. заборонено проведення виборів до Верховної Ради України в умовах надзвичайного стану. Ця норма Закону цілком відповідає конституційним приписам, оскільки відповідно до ч.4 ст.83 Конституції «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».

Вирішення цього питання, на наш погляд, може бути зроблене, насамперед, після порівняльно-правового аналізу врегулювання в зарубіжних країнах на конституційному рівні питань функціонування парламенту після розпуску.

Аналіз конституцій більше 40 країн світу дозволяє зробити висновок, що конституційною теорією та практикою вироблені 4 моделі конституційного регулювання функціонування загальнонаціональної представницької інституції після дострокового припинення її повноважень. Звичайно така класифікація чи таке моделювання є певним чи-

ном умовною, однак вона дозволяє виявити основні напрямки регулювання цього питання на рівні Конституції.

1. Найбільш розповсюдженою є ситуація, коли парламент продовжує виконувати свої функції після розпуску. Зокрема, серед аналізованого переліку зарубіжних конституцій таке вирішення питання зустрічається у 13 випадках, а саме в конституціях таких країн, як Австрія, Албанія, Казахстан, Кіпр, Латвія, Литва, Молдова, Південноафриканська Республіка, Польща, Словенія, Угорщина, Фінляндія, ФРН. Натомість ми повинні зазначити, що в окремих випадках на рівні конституції використовується лише загальне правило відносно функціонування парламенту, в тому числі і після його розпуску.

Разом із тим, в деяких з вищезазначених країн можемо зустріти достатньо специфічні правила відносно строку подальшого функціонування представницького органу після прийняття рішення глави держави про дострокові вибори. Так, відповідно до ч.4 ст.49 Конституції ПАР, «розпущена» Національна Асамблея продовжує працювати до першого дня дострокових виборів.

В інших ситуаціях в конституціях передбачається обмеження в компетенції парламенту після дострокового припинення повноважень. Наприклад, відповідно до ч.3 ст.65 Конституції Албанії, парламент може ухвалювати лише рішення, які стосуються надзвичайних заходів. Згідно ж ч.3 ст.63 Конституції Молдови, в період між припиненням повноважень і до законного скликання Парламент не може вносити зміни до Конституції і не можуть бути прийняті, змінені чи визнані такими, що втратили чинність, органічні закони (відверто говорячи, це правило застосовується і як до ситуації і з черговими, так і достроковими виборами).

В окремих випадках така «безперервність» носить певним чином умовний характер. Так згідно ст.49 Конституції Латвії, «якщо Сейм розпущений, то повноваження членів Сейму зберігають силу до відкриття нового скликання, але засідання попередньо-

го складу Сейму можуть відбутись лише в тому разі, якщо Президент Республіки скликає їх». При цьому передбачається, що за главою держави залишається також і виключне право визначати порядок денний таких засідань.

В деяких зарубіжних конституціях тривалість роботи «розпущеного» парламенту чітко залежить від підстави розпуску. Прикладом може бути вирішення цього питання на рівні Конституції Австрії. Насамперед слід відмітити, що Основний Закон цієї європейської країни виділяє одразу декілька підстав розпуску Національної ради (нижньої палати парламенту). По-перше, рішення про розпуск ради може бути прийнято Федеральним президентом на підставі його дискреційного права. При цьому сама «дискреція» є обмеженою: глава держави може використати одну і ту ж причину розпуску тільки один раз (ч.1 ст.29 Конституції Австрії). По-друге, це може бути саморозпуск (ч.2 ст.29). По-третє, Національна рада розпускається, якщо на ініційованому нею народному голосуванні не буде підтримане рішення про відсторонення Федерального президента від займаної посади (ч.6 ст.60). Однак лише у випадку саморозпуску Національна рада продовжує свою діяльність «до того дня, в якій буде скликана новообрана Національна рада» (ч.3 ст.29).

Достатньо своєрідно вирішується питання про дострокове припинення повноважень Едускунти (парламенту) Фінляндії. Згідно ст.26 Конституції Фінляндії, Президент Республіки має право за вмотивованою пропозицією прем'єр-міністра розпустити Едускунту і призначити позачергові вибори. Однак питання про час завершення своєї діяльності Едускунта вирішує самостійно.

2. Другим варіантом вирішення аналізованої проблеми є продовження діяльності лише окремих парламентських органів на час до початку роботи обраного після розпуску парламенту. Відразу відмітимо, що така ситуація має місце лише в поодиноких випадках. Практично в кожному разі мова йде не

про всі робочі органи, а лише про найбільш значимі.

Одним із таких прикладів є наслідки розпуску Національної Асамблеї Анголи. Згідно ч.3 ст.95 Конституції Анголи, коли парламент розпущений, продовжуються повноваження його членів та функціонування Постійної комісії до першого засідання Асамблеї, обраної на дострокових виборах.

Подібну норму можемо зустріти в Основних Законах Іспанії та Португалії. Так, відповідно до ст.78 Конституції Іспанії, в кожній палаті Кортесів створюється постійна депутація, яка представляє наявні парламентські групи. Саме на цю парламентську делегацію покладається обов'язок здійснювати екстраординарні повноваження парламенту у випадку його розпуску. Мова йде про необхідність надання парламентом згоди на тимчасові законодавчі акти у формі декретів-законів, що видаються Урядом в надзвичайних та невідкладних випадках (ст.86); попереднє погодження декрету Уряду про оголошення надзвичайного стану, затвердження декрету про «стан загрози» та прийняття рішення про «облогове положення» за пропозицією Уряду (ст.116 Конституції).

Що стосується португальського досвіду, то, мабуть, саме спосіб врегулювання питання про часові межі діяльності парламенту був взятий за основу при прийнятті Конституції Анголи: «Розпуск Асамблеї не впливає ні на права, ні на привілеї і імунітет депутатів, ні на компетенцію Постійної комісії, які зберігаються до першого засідання Асамблеї, обраної на дострокових виборах» (ч.3 ст.172 Конституції Португалії). Загалом же призначення Постійної комісії в умовах розпуску парламенту аналогічні до тих, які мають іспанські парламентські делегації. Статтею 138 Конституцією Іспанії передбачено, що дозвіл Уряду на оголошення облогового чи надзвичайного стану у випадку, коли Асамблею Республіки не можна скликати, надає Постійна комісія Асамблеї. Однак таке рішення комісії повинно бути ратифіковано на пленарному засіданні «відразу, коли тільки

з'явиться можливість скликання».

3. Ще один варіант вирішення питання полягає у припиненні діяльності парламенту після його розпуску. Одним із таких прикладів є вирішення питання про тривалість роботи загальнонаціональної представницької установи в уже згадуваній нами Конституції Чехії. Нагадаємо, що мова йде про припинення постійної сесії Палати депутатів у випадку її розпуску (ч.4 ст.34 Конституції Чехії). Аналогічна ситуація має місце й у Словаччині (ч.5 ст.82 Конституції).

Окрему підгрупу становлять країни, де тимчасове виконання повноважень парламенту (всіх чи лише екстраординарних) покладається на інші державні інституції, переважно главу держави. Так, згідно ч.2 ст.72 Конституції Марокко, на час до обрання на дострокових виборах Парламенту, його функції реалізує Король. Певну аналогію можна провести і з врегулюванням питання по тимчасовому делегуванню парламентських повноважень главі держави в Данії та Македонії. Відповідно до ст.23 Конституції Данії, «Король вправі в умовах надзвичайного стану, коли Фолькетинг не може зібратись, приймати тимчасові закони, за умови, що вони не будуть суперечити Конституції і будуть невідкладно передані Фолькетингу, як тільки він буде скликаний, для схвалення чи відхилення». Президент Македонії в умовах, коли парламент не може бути скликаний, може самостійно прийняти рішення про оголошення воєнного стану. В подальшому це рішення має бути затверджено парламентом, як тільки він буде скликаний (ч.3 ст.124 Конституції).

Інший варіант вирішення питання надає нам камбоджійський досвід. Конституційна Асамблея цієї країни вирішила при прийнятті Конституції запровадити правило, відповідно до якого у випадку розпуску Національної Асамблеї, на час до обрання нового парламенту Королівський Уряд уповноважений вирішувати лише «поточні справи» (ч.3 ст.78 Конституції Камбоджі).

Повертаючись до «австрійського» варіан-

ту, зазначимо, що в усіх інших випадках, окрім прийняття рішення парламентом про саморозпуск, його повноваження припиняються одразу після оголошення Президентом про розпуск парламенту (ст.29 Конституції Австрії).

Конституцією Японії передбачається можливість пролонгації повноважень лише верхньої палати Парламенту – Палати радників у випадку розпуску парламенту. Згідно ст.54 Конституції розпуск нижньої палати автоматично призводить до розпуску і верхньої палати. Однак остання може бути скликана Кабінетом на надзвичайну сесію «якщо це вкрай необхідно в інтересах країни». Разом з тим рішення прийняті Палатою радників на такій сесії носять «тимчасовий характер і втрачають силу, якщо вони не будуть схвалені Палатою представників протягом 10 днів з моменту відкриття наступної сесії Парламенту».

4. Останній варіант вирішення питання про часові межі роботи парламенту полягає у можливості відновлення його діяльності після розпуску (на весь час до початку роботи нового парламенту чи лише для прийняття окремих рішень) у випадку настання екстраординарних подій, до яких, насамперед, можна віднести смерть монарха, введення надзвичайного стану чи необхідність вирішення невідкладних питань державного життя.

Так, відповідно до ст.90 Конституції Бельгії, у випадку смерті Короля, якщо перед цим палати (парламенту) були розпущені, а їх скликання призначено пізніше ніж через 10 днів, колишні члени палат поновлюють свої повноваження до обрання нових парламентаріїв.

Італійською конституцією передбачається, що «розпущені» палати парламенту спеціально скликаються і збираються протягом п'яти днів у випадку видання Урядом «тимчасових розпоряджень» для їх затвердження (ч.2 ст.77 Конституції). Такі «тимчасові розпорядження» приймаються Урядом під власну відповідальність «у випадках особливої необхідності та терміновості». Ці акти за юридичною силою прирівнюються до зако-

нів.

Потреба у вжитті невідкладних заходів є підставою для поновлення роботи «розпущеного» парламенту на Мальті. В цьому випадку мова йде про те, що, коли на думку Прем'єр-міністра виникає крайня необхідність у скликанні такого парламенту, Президент своїм актом «закликає» таку представницьку інституцію зібратись. «Поновлений» парламент буде вважатись розпущеним з того дня, коли буде завершений підрахунок голосів на дострокових виборах (ч.4 ст.76 Конституції Мальти).

Детальний аналіз конституційного регулювання питання про часові межі діяльності парламенту у випадку його розпуску засвідчив необхідність започаткування на рівні Основного Закону інституційного механізму, який би гарантував оперативність прийняття державних рішень в найбільш важливих, екстраординарних ситуаціях, до яких, насамперед, відносяться введення надзвичайного та воєнного стану. При цьому такі механізми можуть полягати у поновленні роботи парламенту, збереженні повноважень за його головними робочими органами чи делегуванні окремих законодавчих повноважень іншим вищим державним інституціям. Звичайно, що найбільш простим варіантом вирішення цього питання є продовження функціонування парламенту до початку роботи представницької установи нового скликання. Однак це питання повинно вирішуватись з урахуванням конституційних особливостей механізму кожної конкретної держави, з урахуванням підстав розпуску парламенту та, відповідно, правової природи рішення глави держави про розпуск.

У будь-якому разі, останні події, пов'язані із конфліктним протистоянням між Президентом та Верховною Радою України, засвідчили необхідність чіткого вирішення на конституційному рівні питання про часові межі діяльності «розпущеного» парламенту. Це може бути зроблено або шляхом деталізації відповідних положень Основного Закону в ході наступної конституційної реформи, про яку так активно говорять усі без винятку по-

літики, або ж шляхом надання офіційного тлумачення Конституційним Судом України норм статей 83 та 90 Конституції України. Наша принципова позиція полягає в тому, що незважаючи на спосіб вирішення питання про подальшу долю «розпущеного» парламенту, глава держави повинен мати можливість скликати його у випадку оголошення воєнного чи надзвичайного стану, при цьому «поновлений» парламент повинен працювати до закінчення дії такого особливого державно-правового режиму.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рішення Конституційного Суду України

від 17.10.2002 р., № 17-рп/2002 (у справі щодо повноважності Верховної Ради України) // Офіційний вісник України. –2002. -№ 44. - Ст.2045.

2. Конституции государств Европы: В 3-х т. /Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации /Под общ. ред. Л.А. Окунькова. - М.: Норма, 2001. -Т.1. -818 с.; -Т.2. -838 с.; -Т.3. -790 с.

3. Рішення Конституційного Суду України від 19.05.2004 р., № 11-рп/2004 (у справі про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України) // Офіційний вісник України. -2004. -№ 22. -Ст.1515.

Barabash Yu.G. Time limits of activity of parliament in case of the prescheduled termination of its power // Forum of Law. -2007. -№ 3. -С.37-43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07bygrip.pdf>

На підставі порівняльно-правового аналізу конституційного законодавства зарубіжних країн встановлені основні способи врегулювання питання про тривалість діяльності парламенту у випадку його розпуску; детально розглянуто вітчизняне законодавство у цій сфері, запропоновані шляхи його удосконалення.

Barabash Yu.G. Временные пределы деятельности парламента в случае досрочного прекращения его полномочий

На основе сравнительно-правового анализа конституционного законодательства зарубежных стран установлены основные способы урегулирования вопроса о продолжительности деятельности парламента в случае его роспуска; детально рассмотрено отечественное законодательство в этой сфере, предложены направления его усовершенствования.

Barabash Yu.G. Time limits of activity of parliament in case of the prescheduled termination of its power

On the basis of the rather-legal analysis of the constitutional legislation of foreign countries the basic ways of settlement about duration of activity of parliament in case of its dissolution are established; the domestic legislation in this sphere is in details considered, directions of its improvement are offered.