

МАКСИМ БОНДАР

здобувач ступеня доктора філософії, аспірант Національний університет
«Києво-Могилянська академія»
ORCID: 0009-0005-3057-2039

Конституція України і уряд «національної єдності»: правовий дискурс

Constitution of Ukraine and government of „national unity”: law discourse

Анотація. Повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України і, як наслідок, запровадження по всій території України правового режиму воєнного стану спричинилося до глобального впливу на конституційні основи забезпечення прав і свобод людини, функціонування органів публічної влади та, загалом, конституційний лад. Серед американських, європейських та українських представників громадянського суспільства та влади ширяться ідеї про формування в Україні уряду «національної єдності». У статті мною здійснено спробу виокремити ключові питання, відповіді на які дозволяють з правової точки зору проаналізувати можливість формування такого уряду у широкому контексті визначення конституційного ладу України, демократичних процедур та враховуючи загальноєвропейські цінності демократії, верховенства права і прав людини. Також проаналізовано питання організації та проведення виборів в Україні, засад формування складу Кабінету Міністрів України та умови збереження

конституційного ладу в Україні під час дії правового режиму воєнного стану. Як висновок, надано відповідь на питання щодо формування уряду «національної єдності» з точки зору Конституції України і відо-кремлено політичну площину цього питання.

Ключові слова: уряд, Кабінет Міністрів України, парламент, Верховна Рада України, президент, воєнний стан, вибори, демократія, конституційний лад, Конституція, європейська та євроатлантична інтеграція.

Keywords: government, Cabinet of Ministers of Ukraine, parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, president, martial law, elections, democracy, constitutional order, Constitution, European and Euro-Atlantic integration.

Вступ. З початком повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України 24 лютого 2022 року почасти у політичному й правовому дискурсах виникають думки про формування уряду «національної єдності», до якого, за загальним уявленням, мають входити представники всіх політичних партій, які мають депутатську фракцію чи групу, зареєстровану у Верховній Раді України IX скликання. На якісно новий рівень цю дискусію в українському суспільстві та законо-одноном вивела стаття у виданні POLITICO¹, у якій мовиться про необхідність формування уряду за описаним принципом, у зв'язку з неможливістю проведення парламентських виборів в Україні й необхідністю збереження «демократизму» в Україні.

¹ Ukraine needs a government of national unity by Adrian Karatnycky, POLITICO, December 18, 2023. URL: <https://www.politico.eu/article/ukraine-volodymyr-zelensky-needs-a-government-of-national-unity/>.

Ідеться про те, що начебто формування саме уряду «національної єдності» з представників усіх політичних партій, обраних на позачергових виборах народних депутатів України в 2019 році й представлених у парламенті, має бути використано як один зі способів збереження конституційного ладу та демократії (вірогідно, у її правовому визначенні) в Україні.

У такому змістовному наповненні поняття уряд «національної єдності» оприявнюються декілька проблем. Насамперед, це питання не проведення парламентських виборів під час дії правового режиму воєнного стану, а, отже, здійснення спроб забезпечення збереження демократичного представництва іншими конституційними механізмами та способами. Це також безпосередньо стосується й уряду як виконавчої гілки влади, яка формується парламентом, є йому підзвітною, а також відповідальна за реалізацію та втілення ухвалених парламентом актів.

Але не лише згадані вище проблеми є наріжними. Зауважимо, що проблема уряду «національної єдності» виступає лиш «вершиною айсберга» і, вирішуючи її, ми маємо змогу у ширшому контексті поглянути на основні складові конституційного ладу України, які зазнали впливу війни, але частково зберігаються у тому чи іншому вигляді, аби в майбутньому пройти шлях (перехідний період) до повноцінного відновлення конституційного ладу з урахуванням духу й букви Конституції та засад європейського та євроатлантичного курсу України².

² У Преамбулі до Конституції України підтверджено «європейську ідентичність Українського народу» та визначено «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України». На додачу, у статтях 85, 102, 116 Конституції України, що визначають повноваження Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України відповідно, окреслено їхній обов'язок щодо набуття Україною повноправного членства у Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору.

Тому, аби чітко й виважено підійти до правових аспектів аналізу уряду «національної єдності», нам необхідно, насамперед, дослідити питання обставин і строків проведення парламентських виборів, правового статусу та способи формування уряду в Україні, його підзвітності під час війни, а також окремо приділити увагу визначенню конституційних та законодавчих умов збереження конституційного ладу в Україні під час дії правового режиму воєнного стану, якщо такі існують.

Проте, безумовно, відповіді на ці питання не є і не можуть бути єдино істинними, хоча мають допомогти належно оцінити основи для започаткування й продовження дискусії про уряд «національної єдності», а також дозволять комплексно проаналізувати питання збереження та відновлення конституційного ладу й демократичних процедур в Україні.

Враховуючи той факт, що екстраординарні обставини, пов'язані зі збройною агресією російської федерації проти України, анексією Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, окупацією окремих районів Донецької та Луганської областей, відбуваються з лютого 2014 року, існує певний обсяг правових досліджень про особливості організації влади в обставинах, коли жоден визначений Конституцією України особливий правовий режим (надзвичайного чи воєнного стану) не введено.

Але в українській та західній правовій науці абсолютно бракує наукових досліджень, насамперед, у галузі конституційного права з питань, які пов'язані з фундаментальними та основоположними засадами існування й функціонування

Конституційний Суд України у своїх рішеннях, зокрема, також підкреслював, що «незворотність європейського курсу України» та визначення «курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі стратегічним» вказує на бажання України просуватися до цінностей єдиної Європи» (тріада принципів Європейського Союзу та Ради Європи – демократія, верховенство права і права людини).

суверенної, незалежної і, найголовніше, правової держави в умовах повномасштабної збройної агресії. Так, з українських національних вчених питання конституціоналізму, конституційного ладу, демократії та парламентаризму досліджували М. Козюбра, Ю. Ключковський, В. Шаповал, А. Заєць, П. Стецюк, В. Венгер, Ю. Барабаш, О. Марцеляк, О. Бориславська, А. Мелешевич, М. Савчин тощо.

Коли і за яких умов мали б відбутися парламентські вибори в Україні?

Теоретичного або законодавчого визначення поняття «вибори» не існує. Але це не означає, що ми не можемо встановити його змістовні характеристики. Найчастіше саме представники юридичного позитивізму сприймають вибори крізь призму практичного інструмента, а виборче право – як набір визначених і регламентованих на нормативному рівні правил та процедур, за допомогою яких формуються органи публічної влади (парламент, президент, місцеві ради тощо)³. Цей підхід є помилюковим і не відображає справжню сутнісну характеристику виборів, чим звужує їхнє значення.

Насправді ж за допомогою виборів легітимується держава (разом з її органами влади), що характеризує вибори як інструмент для вільного вираження народної волі (через кожную людину окремо). Так, вибори вважають «практичним інструментом перетворення безпосередньої демократії в представницьке управління». Тільки за такого визначення й розуміння

³ Ю. Г. Барабаш, О. М. Бориславська, В. М. Венгер, М. І. Козюбра, А. А. Мелешевич. *Конституційне право: підручник*, за заг. ред. М. І. Козюбри, Київ, ВАІТЕ, 2021, 528 с., с. 269, https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/489959_0.pdf.

виборів можна говорити про легітимну владу, що є результатом реалізації своїх прав людьми⁴.

Конституцією України визначено, що вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії є основними формами народного волевиявлення⁵. Вибори в Україні, як зазначається в частині першій статті 1 Виборчого кодексу України, є основною формою народного волевиявлення та способом здійснення влади Українським народом безпосередньо⁶. Загальні доктринальні підходи до визначення виборів співвідносяться зі значеннями, наданими у Конституції України та спеціальному законодавстві.

Верховна Рада України IX скликання (український парламент) була обрана на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року⁷, а своє перше засідання провела 29 серпня 2019 року⁸. Вибори відбувалися за змішаною системою, коли половина складу парламенту обиралася за пропорційною виборчою системою із закритими списками, а інша половина – за мажоритарною системою відносної більшості⁹.

⁴ *Ibidem*, с. 269-270.

⁵ Верховна Рада України. *Конституція України*, 254к/96-ВР, ухвалено 28 червня 1996, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>, ст.69-70.

⁶ Верховна Рада України. *Виборчий кодекс України*, № 396-ІХ, ухвалено 19 грудня 2019, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.

⁷ Центральна виборча комісія, Про результати виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, Протокол, складено 03 серпня 2019, https://www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/09/protokol_zbvo_03082019.pdf.

⁸ Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України, Відбулася перша сесія Верховної Ради України IX скликання, опубліковано 30 серпня 2019, <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/179613.html>.

⁹ Верховна Рада України. *Закон України «Про вибори народних депутатів України»*, № 4061-VI, ухвалено 17 листопада 2011 (частково втратив чинність), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4061-17>.

Конституція України у частині п'ятій статті 76 чітко визначає, що строк повноважень Верховної Ради України – 5 років, а чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року її повноважень (частина перша стаття 77 Конституції України). Враховуючи, що п'ятий рік повноважень Верховна Рада України IX скликання розпочався 29 серпня 2023 року, чергові вибори народних депутатів України мали б відбутися 29 жовтня 2023 року. Проте вибори не були призначені у строк і не відбулися з причин, які не залежали від українських національних органів влади.

Вже 24 лютого 2022 року російська федерація у продовження збройної агресії проти України, яке розпочалося з анексії Автономної Республіки Крим та міста Севастополя у лютому 2014 року й окупації окремих районів Донецької та Луганської областей, розпочала повномасштабну збройну агресію проти України. Протягом кінця лютого-початку березня 2022 року російська федерація окупувала орієнтовно 30% суверенної території України¹⁰. У подальшому Силами оборони України було деокуповано значну частину окупованих після лютого 2022 року територій.

У зв'язку із повномасштабною збройною агресією російської федерації проти України по всій території України було запроваджено правовий режим воєнного стану, який має на меті «відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній

¹⁰ Слово і діло. Аналітичний портал, Національна безпека. *Рф з початку року захопила близько 500 кв. км української території, це менше площі Києва* – NYT, 28 вересня 2023, <https://www.slovoidilo.ua/2023/09/28/novyna/bezpeka/rf-pochatku-roku-zahopyla-500-kv.-km-ukrayinskoyi-terytoriyi-це-menshe-ploshhi-kyu-eva-nyt>.

незалежності України, її територіальній цілісності»¹¹ та передбачає, зокрема, «надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування [додаткових] повноважень» й обмеження конституційних прав і свобод людини¹².

Характерною особливістю воєнного стану є правова констатація (загрози) вчинення проти України збройної агресії, що абсолютно логічно тягне за собою надання так званих «воєнних» повноважень органам публічної влади, обмеження конституційних прав і свобод, і не тільки *de jure*, а й *de facto* означає часткову й тимчасову трансформацію основних складових конституційного ладу від «мирних» до «воєнних». Проте ідея полягає в тому, що задля збереження й відновлення конституційного ладу, усіх демократичних процедур, такі дії є обґрунтованими й необхідними, адже загрози, які стоять перед Україною, обумовлюють застосування таких екстраординарних заходів для захисту Конституції.

Тому, хоч Конституція України не зазначає прямо про заборону проведення виборів народних депутатів України під час дії воєнного стану (проте, як показує теперішня дискусія, можливо конституцієдавцю варто було б це зробити), проте у частині четвертій статті 83 зазначається, 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».

¹¹ Верховна Рада України. Закон України «Про правовий режим воєнного стану», № 389-VIII, ухвалено 12 травня 2015, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/389-19>, ст. 1.

¹² *Ibidem*, ст. 1.

Вважаємо, що таке текстуальне вираження точно й однозначно встановлює конституційну заборону на проведення виборів до парламенту під час дії правового режиму воєнного стану та не дозволяє, хоч би який метод тлумачення ми не застосовували (навіть тлумачення за методом «повіді» Р. Дворкіна), стверджувати зворотне. Цим конституційним положенням конституцієдавець (свідомо чи ні) передбачив механізм захисту Конституції та конституційного ладу від свавільних дій держави щодо проведення виборів в умовах, коли констатовано неможливість забезпечити усі конституційні права та свободи й дотриматися міжнародних стандартів загальних, вільних, чесних виборів.

Тут також варто врахувати широкий контекст реальності: значна частина суверенної території України окупована, велика кількість громадян України перебуває в окупації. Держава об'єктивно не спроможна захистити їхні права і свободи, забезпечити реалізацію, зокрема, їхніх виборчих прав.

Тож, правова основа й реалії в сукупності приводять нас до висновку, що наразі провести вибори народних депутатів України неможливо. Тут варто зауважити, що, на жаль, поки немає чіткого розуміння коли і за яких обставин та умов уможливиться проведення будь-яких виборів в Україні (адже це питання вже є актуальним і щодо виборів Президента України, які мали б відбутися 31 березня 2024 року¹³). Законодавці, спільно з виконавчою владою та іншими зацікавленими сторонами, мають урегулювати ці питання (уникаючи жорсткості й негнучкості такого регулювання), аби забезпечити реалізацію принципів юридичної визначеності та запобігання зловживання

¹³ Конституція України у частині п'ятій статті 103 визначає, що «чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України». Тому чергові вибори Президента України мали б відбутися 31 березня 2024 року.

повноваженнями й створити легітимні очікування в осіб, яких це стосується¹⁴. Такі дії з боку органів публічної влади є складовою сукупних дій зі збереження правової держави та непорушності конституційного ладу.

Який спосіб формування уряду визначений Конституцією України?

Конституція України визначає Кабінет Міністрів України (уряд) як вищий орган у системі органів виконавчої влади (частина перша стаття 113). Враховуючи, що форма правління в Україні відповідно до Конституції України – змішана республіка, а саме: парламентсько-президентська, тому й процес формування уряду розгалужений між різними суб'єктами (парламентом та президентом).

Так, до повноважень президента належить внесення до Верховної Ради України кандидатури для призначення на посаду Прем'єр-міністра України «за пропозицією коаліції депутатських фракцій... або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України» (частина третя стаття 114 Конституції України).

Самостійно Президент України визначає та вносить до Верховної Ради України кандидатури для призначення на посаду Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України (частина четверта стаття 114 Конституції України). Усі інші члени Кабінету Міністрів України призначаються парламентом за поданням Прем'єр-міністра України без будь-

¹⁴ В. Венгер, С. Головатий, А. Заєць, Є. Зверев, М. Козюбра, Ю. Матвеева, О. Цельєв. *Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України (Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine)*. Київ, 2021. <https://rm.coe.int/rol-2021-web-ukr/1680a4a0ea>.

якої участі президента (частина четверта стаття 114 Конституції України).

У межах нашого дослідження при визначенні всіх суб'єктів формування уряду України важливо звернути увагу на позицію Конституційного Суду України, а саме:

*«Конституція України визначила **коаліцію депутатських фракцій ... як окремого суб'єкта**, який бере участь у формуванні Кабінету Міністрів України, **із самостійними конституційно визначеними повноваженнями**. Основний Закон України уповно-важує коаліцію депутатських фракцій ... вносити Президенту України пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України»¹⁵.*

Тож, у цьому способі формування уряду простежується специфіка української конституційної традиції визначення повноважень президента в парламентсько-президентській республіці, як відповідального за зовнішньополітичну діяльність держави¹⁶ та національну безпеку й оборону¹⁷ (Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України (пункт 17 частини першої стаття 106 Конституції України)), й парламенту в особі коаліції депутатських фракцій чи депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України як тих, хто має виключне право формувати уряд. Зауважимо, що Конституція України не визначає будь-якої альтернативи в процесі формування уряду

¹⁵ Конституційний Суд України. Рішення від 28 квітня 2009 року № 8-пн/2009, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-09#Text>.

¹⁶ Конституційний Суд України. Рішення від 15 січня 2009 року № 2-пн/2009, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-09#Text>.

¹⁷ Конституційне право: підручник, с. 338.

України в будь-який інших спосіб (навіть під час екстраординарних ситуацій, коли діють правові режими надзвичайного або воєнного стану).

Недоліком такого способу формування уряду, за якого відсутні інші так звані «надзвичайні» процедури в умовах екстраординарних ситуацій у разі неповноважності парламенту чи відсутності коаліції або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, є потенційна неспроможність забезпечити виконання конституційних повноважень урядом. Такі ситуації є неприйнятними з точки зору конституціоналізму та духу Конституції, здійснення заходів із захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності держави.

Ким сформовано чинний уряд України та який рівень підзвітності такого уряду?

Від початку діяльності Верховної Ради України IX скликання й до сьогодні склад Кабінету Міністрів України формується виключно однією депутатською фракцією, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Тобто мова йде про те, що чинний склад Кабінету Міністрів України сформований однією політичною партією, яка має депутатську фракцію, до якої входять більше 226 депутатів.

Така процедура формування уряду, як вже зазначалося раніше, передбачена конституційними положеннями й цілком відповідає конституційній практиці формування уряду в парламентських демократіях¹⁸.

¹⁸ Конституційне право: підручник, с. 351.

Коли ми намагаємось з правової точки зору охарактеризувати діяльність виконавчої гілки влади, а саме: Кабінету Міністрів України (уряду), варто звернути увагу не тільки на положення про його формування та їхню практику реалізації, а й на те, чи є такий уряд підзвітним парламенту, ба навіть чи може парламент реалізовувати свої контрольні функції щодо уряду, враховуючи конституційну природу виконавчої гілки влади й необхідність здійснення контролю за її діяльністю не тільки судом, а й іншими гілками влади, що додатково сприяє захисту прав і свобод людини.

У частині другій статті 113 Конституції України визначено, що «Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією». Доктрина і практика знає багато форм і способів контролю за діяльністю уряду. Це можуть бути звернення, слухання, комісії, звітування тощо¹⁹. Проте, коли ми говоримо про досвід України, пропонуємо зупинитися на кількох найбільш поширених у нашій практиці форм підзвітності уряду – запитання до уряду в усній формі²⁰.

¹⁹ Регламент Верховної Ради України у Главі 38 визначає питання, розгляд яких пов'язаний з парламентським контролем за діяльністю Кабінету міністрів України. Так, статтями 227-232 Регламенту Верховної Ради України визначено, що відповідний парламентський контроль може здійснюватися шляхом: (1) розгляду питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, (2) розгляду звітів і доповідей Кабінету Міністрів України, (3) проведення «години запитань до Уряду», (4) розгляду питання про відповідальність Кабінету Міністрів України.

²⁰ «Програма сприяння парламенту в Україні» Університету Індіана США, Лабораторія законодавчих ініціатив. *Стосунки між законодавчою та виконавчою гілками влади у парламентських республіках: дослідження*, Київ, 2004, https://parlament.org.ua/docs/files/8/1157629035_ans.pdf.

Так, після початку повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України 24 лютого 2022 року і до 06 жовтня 2023 року (05 вересня 2023 року розпочалась X сесія Верховної Ради України IX скликання) «години запитань до Уряду» не проводились. Це може бути пов'язано з особливістю організації роботи самого парламенту, адже від 24 лютого 2022 року Верховна Рада України працює в режимі одного пленарного засідання, в якому головуючий на засіданні оголошує перерву. Таке пленарне засідання закривається у той же час, коли й поточна сесія парламенту, і розпочинається разом із новою сесією. Тому визначений Регламентом Верховної Ради України час для «години запитань до Уряду» – п'ятниця – не був можливим і актуальним для парламенту у тих екстраординарних обставинах, яких він працював у перші місяці повномасштабної збройної агресії. Лише 06 жовтня 2023 року окремі народні депутати України повідомили, що «година запитань до Уряду» відновилась²¹. Це є безумовним позитивом з огляду на важливість такого способу реалізації парламентського контролю за діяльністю уряду, а також враховуючи те, що Регламентом Верховної Ради України не передбачено її не проведення.

В українській парламентській практиці це визначено як «година запитань до Уряду» і передбачено у статтях 3, 229 та 230 Регламенту Верховної Ради України.

²¹ У Раді вперше за часів великої війни відновили «годину запитань до уряду» – Шмигаль звітує, Новинарня. Новини України, що воює, 06 жовтня 2023, <https://novynarnia.com/2023/10/06/u-radi-vpershe-za-chasiv-velykoyi-vijny-vidnovyly-godynu-zapytan-do-uryadu-shmygal-zvituye/>.

Чи можливо в межах наявного конституційного регулювання говорити про уряд «національної єдності» з правової точки зору?

Проаналізувавши комплекс питань, які пов'язані з виборами до парламенту, визначеним Конституцією України порядком формування уряду різними суб'єктами, а також питання, які стосуються теперішнього Кабінету Міністрів України, можемо спробувати дати відповідь на загальне питання, яке стосується саме конституційних аспектів формування уряду «національної єдності».

Незважаючи на екстраординарні обставини, які спричинені повномасштабною збройною агресією проти України, запроваджений правовий режим воєнного стану на всій території України, усі конституційні процедури та процеси, пов'язані з формуванням складу уряду, діють і виконуються. Як вже зазначалось вище, ані Конституція України, ні спеціальний нормативно-правовий акт – Закон України «Про правовий режим воєнного стану» – не визначають жодного відступу чи зміни таких процедур незважаючи ні на які екстраординарні обставини.

Тому питання формування уряду «національної єдності» у тому змістовному наповненні, яке окреслено раніше, зводиться лиш до того, що не депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, а коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України, яка сформована відповідно до Конституції України, має сформувати такий уряд. У розумінні статті 83 Конституції України коаліція формується «за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій». Сформувати коаліції у теперішніх умовах можливо

«протягом місяця з дня припинення діяльності [поточної] коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України»²².

Сформована коаліція, у свою чергу, на підставі статті 83 Конституції України «вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України».

Які правові основи збереження конституційного ладу в умовах дії правового режиму воєнного стану визначено Конституцією України та законами України?

Проаналізувавши виключно окремі теоретичні та конституційні аспекти заборони проведення виборів в умовах дії правового режиму воєнного стану, способів формування уряду та особливостей його підзвітності як ключової конституційної характеристики виконавчої влади, а також конституційні основи для визначення такого поняття як уряд «національної єдності» ми поступово наблизилися до, насправді, ключового питання – які ж існують реальні механізми збереження основ конституційного ладу, за яких, навіть в умовах воєнного стану й повнома-сштабної збройної агресії проти України, держава здатна їх визнавати та забезпечувати в тому чи іншому обсязі? Беззаперечно, метою цієї статті не є пошук вичерпної відповіді на це питання, проте для формування рамкового уявлення про конституційний лад в умовах війни, спробуємо зосередитися на тих ознаках конституційного ладу, якими, насамперед, у своїх рішеннях оперує Конституційний Суд України та лівова частка доктринальних праць.

²² Конституція України, ст. 83.

На нашу думку, більшість основних складових конституційного ладу України знайшли своє втілення у Розділі 1 Конституції України. Зокрема, мова йде про те, що Україна є республікою, а народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, яку здійснює безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. На додачу, у цій же статті 5 Конституції України зазначено, що ніхто не може узурпувати державну владу.

Із відповідними положеннями тісно пов'язана наступна основа конституційного ладу – поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки (стаття 6 Конституції України). Конституційний Суд України з цього приводу зазначив:

*«...суспільство, в якому права і свободи людини і громадянина не гарантовано та не здійснено поділу влади, не має конституції в її сутнісному розумінні. Таким чином, Конституція України буде відповідати своїй природі та функціональному призначенню лише тоді, коли **поділ влади** та гарантії прав і свобод будуть адекватно відображені в її тексті й належним чином реалізовуватимуться на практиці»²³.*

У логічному та нерозривному взаємозв'язку між республікою, суверенітетом народу та неможливістю узурпації влади перебуває така складова основи конституційного ладу як вибори, про яку Конституційний Суд України зауважує:

«Конституційний Суд України вважає, що істотне значення для функціонування демократичної держави, гарантування її республіканських засад має встановлений Основним Законом України порядок формування органів державної влади та органів

²³ Висновок Конституційного Суду України (Велика палата) від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007v710-19#Text>.

місцевого самоврядування, зокрема **періодичність проведення виборів до них**»²⁴.

Окрім згаданих вище основ (засад) конституційного ладу України, також виділяють утвердження й забезпечення прав і свобод людини, верховенство права, судовий захист прав і свобод людини. Конституційний Суд України в одному зі своїх рішень так спробував охарактеризувати зазначені основи:

*«До загальних засад українського конституційного ладу [...] належать: утвердження і забезпечення **прав і свобод людини** як головний обов'язок держави (третє речення частини другої статті 3 Конституції України); **принцип правовладдя**, що його виражено через формулу: „В Україні визнається і діє принцип верховенства права“ (частина перша статті 8 Конституції України); **гарантоване звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина** безпосередньо на підставі Конституції України як прояв прямої дії норм Конституції України (частина третя статті 8 Конституції України)»*²⁵.

Характерним для визначених основ (засад) конституційного ладу України є те, що жодна з них не скасована у зв'язку із запровадженням правового режиму воєнного стану в Україні. Це підтверджує гіпотезу про те, що Україна навіть у час війни залишається державою, де визнається й діє верховенство права.

Як Конституція України, так і Закон України «Про правовий режим воєнного стану» встановлюють певні обмеження, зокрема, щодо заборони проведення виборів та референдумів під час дії воєнного стану. Обґрунтованість такого положення

²⁴ Конституційний Суд України. Рішення від 29 травня 2013 року № 2-рп/2013, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-13#Text>.

²⁵ Конституційний Суд України. Рішення від 1 березня 2023 року № 2-р(II)/2023, <https://ccu.gov.ua/docs/5947>.

у національному праві розглядалась вище. Варто лиш наголосити, що з практичної точки зору теперішнє скликання парламенту не втратило свою легітимність через не проведення виборів у строк, визначений Конституцією України, адже його повноваження продовжуються в умовах воєнного стану. На додачу, враховуючи аналіз діяльності Верховної Ради України в умовах війни²⁶, парламент досить успішно виконує свої конституційні повноваження.

Воєнний стан також зумовлює надання додаткових, не визначених у Конституції України, повноважень окремим органам державної влади, таким як: Президент України, Кабінет Міністрів України тощо. У певних випадках це може породжувати дискусію про порушення балансу влад. Але, як зауважує М. Савчин, «конституціоналізм під час війни набуває зовсім інших форм, які зводяться насамперед до раціоналізації влади в умовах обмеженості ресурсів»²⁷. Ідеться про те, що наголос у цьому контексті робиться не на обмеженні влади, а на зміні цієї складової конституціоналізму в «gubernaculum-jurisdictio» через необхідність захисту Конституції й демократії як такої.

Питання підзвітності Кабінету Міністрів України під час війни були розглянуті у цій статті для того, аби також додатково підтвердити наведені тези про існування в Україні надважливих конституційних основ поділу та рівноваги влади в умовах, коли питання захисту незалежності, територіальної цілісності та

²⁶ В. Венгер, М. Бондар, Б. Дорошенко, Ю. Кириченко, С. Івасик. *Парламент в умовах війни: приклад України (24 лютого 2022 року – 30 червня 2023 року) Емпіричний звіт*. Дослідження виконане в межах діяльності Програми USAID «Рада: наступне покоління». 211 с.

²⁷ М. Савчин. *Конституціоналізм і війна*, Український часопис конституційного права, Конституційне право і війна, Часопис 2/2022, doi.org/10.30970/jcl.2.2022.1.

інших основ Конституції є одним із основних завдань органів влади.

Що стосується обмеження цілого ряду прав і свобод людини, це не можна охарактеризувати як свавільні дії, що не засновані на праві. Будь-які обмеження прав і свобод людини є виправданими, якщо вони передбачені законом і необхідні у демократичному суспільстві. Конституція України статтею 64 визначає, що є права, які можуть бути обмежені у зв'язку із запровадженням, зокрема, воєнного стану, а є такі права і свободи, які не можуть бути обмежені ні за яких умов і обставин. Контроль за дотриманням цього припису покладено, зокрема, на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та суд.

Висновки. З упевненістю можна стверджувати, що ніякі зміни способів та процедур формування уряду чи будь-які інші ідеї заміни виборів іншими начебто формами демократії не можуть і не мають бути альтернативою проведення виборів, адже у такому разі відбувається руйнація і свавільне скасування основних засад конституційного ладу з формування вищого представницького органу – парламенту через право громадян брати участь у виборах (голосувати і кандидувати). Тут також йдеться про дещо більше – потенційна загроза суверенітету Українського народу як єдиного джерела влади²⁸. Думка про

²⁸ Це прямо закріплено у частині другій статті 5 Конституції України та неодноразово згадано у рішеннях Конституційного Суду України, наприклад, від 11 липня 1997 року № 3-зп/1997, від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005, від 20 червня 2019 року № 6-р/2019, від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019.

Як доктринальне підґрунтя для конституціоналізації народного суверенітету дослідники апелюють до Ж.-Ж. Руссо і Конституції Франції: «Суверенітет ґрунтується в народі, він єдиний, неподільний, такий, що не має давності, і є невідчужуваний».

Конституційне право: підручник, с. 236.

формування уряду «національної єдності» як спосіб забезпечення «демократичності» влади в Україні в умовах не проведення виборів до парламенту та виборів Президента України, яка побутує в публічному дискурсі, аж ніяк не корелює з конституційними основами функціонування держави, заснованої на верховенстві права.

Так, будь-яке намагання органів публічної влади на законодавчому рівні закріпити чи навіть просто визначити на період дії воєнного стану в Україні інші, ніж визначені Конституцією України, види і форми демократії, які мають фактично «замінити» вибори, будуть визнані свавільними та такими, які суперечать духу й змісту Конституції України, посягатимуть на скасування конституційного ладу в цілому.

Тому питання формування уряду «національної єдності» можна розглядати виключно через (1) правову площину як коаліцію депутатських фракцій, сформовану відповідно до статті 83 Конституції України, (2) політичну ідею, яка об'єднує політичні партії, представлені у парламенті (проте це питання у будь-якому разі вирішується у визначений Конституцією України спосіб через формування згаданої вище коаліції). Закріплення незворотності європейської та євроатлантичної інтеграції України, незважаючи на війну, змістовно визначає обов'язок для держави захищати фундаментальні цінності й принципи, на яких засновано Європейський Союз – демократію, верховенство права та права людини.

На додачу, як показує загальний аналіз доктринальних та законодавчих аспектів функціонування держави та її органів в умовах дії воєнного стану, незважаючи на порушення територіальної цілісності України, загрозу суверенітету та незалежності, щоденні навмисні вбивства цивільного населення в Україні та навіть вчинення геноциду щодо Українського

народу²⁹, Україна залишається державою, яка діє на основі цінностей і принципів демократії, верховенства права та прав людини. Це виснується не лише з конституційних та законодавчих положень основ (засад) конституційного ладу, які хоч і зазнали впливу воєнного часу, проте не були скасовані, а й з практичної (повсякденної) діяльності органів влади.

²⁹ Denys Azarov, Dmytro Koval, Gaiane Nuridzhanian, Volodymyr Venher, Understanding Russia's Actions in Ukraine as the Crime of Genocide, *Journal of International Criminal Justice*, Volume 21, Issue 2, May 2023, Pages 233–264, <https://doi.org/10.1093/jicj/mqad018>.