



Михайло Савчин

доктор юридичних наук, професор, директор
НДІ порівняльного публічного права та міжнародного права,
Ужгородський національний університет
Ужгород, Україна
ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9551-1203>

Mykhailo Savchyn

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Director
Research Institute for Comparative Public Law and International Law,
Uzhhorod National University, Ukraine

AMICUS CURIAE¹

щодо конституційності Указу Президента України № 303/2019 про
дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та
призначення позачергових виборів від 21 травня 2019 року²

AMICUS CURIAE

on the issues of constitutionality of the Ukrainian President's Decree
on the dissolution of the Verkhovna Rada of Ukraine and early
parliamentary election scheduling (May 21, 2019)

I. Загальний висновок

1) Ефективна діяльність уряду зумовлена формуванням парламентом уряду та можливістю підтримки його політичного курсу шляхом голосування за законопроекти, які вносить уряд у парламент, а також вираженням вотуму довіри уряду. Слід наголосити також на методологічному підході при тлумаченні Конституції, чого має неухильно дотримуватися Суд – принципах (і) автономного тлумачення (Суд не зв'язаний положеннями ординарного законодавства) та (ii) неприпустимість такого тлумачення, яке атакує сутнісний зміст основоположних прав і свобод, зводячи нарівень їхню ефективну і дієву реалізацію через формулювання додаткових вимог чи рамок, які встановлюють істотні перепони або взагалі унеможливають їх здійснення (засада пропорційності).

2) З огляду на ці чинники, аргументація скаргників щодо неконституційності Указу Президента № 303/2019 щодо його невідповідності засаді юридичної визначеності як компонента

¹ Савчин М.В., доктор юридичних наук, професор, директор НДІ порівняльного публічного права та міжнародного права, Ужгородський національний університет

² Подається в авторській редакції. Джерело: Матеріали справи № 1-152/2019(3426/19) до Рішення КСУ № 6-р/2019. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/2770>

верховенства права є неналежною. Такий стандарт не поширюється на такі процеси, як формування коаліції в парламенті, результати голосування за кандидатури міністрів чи склад уряду, передбачення наслідків голосування щодо довіри/недовіри урядові. Ці всі випадки носять ймовірнісний характер і характеризують сучасну плюралістичну демократію, в якій не можна наперед визначити результати голосування з питань політичного характеру.

3) За таких умов слід говорити про сутнісний зміст демократії, який полягає не лише у засадах мажоритарності (ухвалення рішення більшістю) згідно із визначеною процедурою, а також про забезпечення балансу інтересів і прав більшої та меншої. До цієї справи незастосовна доктрина політичного питання, оскільки предмет її розгляду стосується змісту елементів конституційної демократії – плюралістичної демократії, поділу влади, державного континуїтету та демократичної легітимності публічної влади. Конституційний Суд України має розглянути конституційний спір по суті, інше є відмовою у конституційному правосудді.

4) Встановлення фактів, за яких умов відбулося голосування на пленарному засіданні Ради, з чого можна зробити висновок про припинення діяльності коаліції фракцій та необхідності початку консультацій та процедур щодо формування нового складу уряду та яким чином на пленарному засіданні Ради було встановлено юридичний факт відсутності коаліції депутатських фракцій має істотний характер, тобто вони впливають на ступінь обґрунтованості Указу № 303/2019, а отже від їх з'ясування залежить його конституційність. Згідно із засад законності правовий акт має ухвалюватися на основі закону, переслідувати легітимну мету та забезпечувати її досягнення за допомогою адекватних і доречних засобів, не посягаючи на сутнісний зміст основоположних прав і свобод.

5) Легітимною метою конституційних конструкцій, які визначають правила щодо формування парламентських коаліцій, які зазвичай створюють уряд, є забезпечення діяльності ефективних і стабільних урядів. Визначення критеріїв, наскільки ефективним і стабільним є уряд, є питанням політичного процесу. Сам по собі факт наявності чи відсутності коаліції фракцій засобами конституційної юстиції не можна встановити. Це входить у межі свободи політичної діяльності, яка гарантується конституційними засобами.

6) Стаття 83 Конституції не зобов'язує Президента переслідувати за мету дострокове припинення повноваження Ради. Легітимна мета процедур (консультацій та парламентських слухань), передбачених статтею 83 Конституції – забезпечення формування ефективного і дієвого уряду, який би у своїй діяльності користувався підтримкою парламентської більшості. Тому прийняття рішення Президентом про дострокове припинення повноважень парламенту та оголошення дострокових виборів є крайнім заходом, *condition sine qua non*, задля забезпечення належного функціонування та взаємодії інститутів публічної влади.

7) У силу того, що чергові вибори до Верховної Ради мають відбутися 27 жовтня 2019 року, та зважаючи на конституційні засади поділу влади, плюралістичної демократії та засад розумності права і заборони свавілля як компонентів верховенства права, у Президента не існувало на день 21 травня 2019 року юридичних підстав для ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Указ Президента № 303/2019 від 21 травня 2019 є антиконституційним.

II. Аналіз предмета конституційного подання

1. У конституційному поданні (далі – подання) 62 народних депутатів України (далі – депутати, скаржники) йде мова про неконституційність Указу Президента щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України (далі – Рада) та призначення дострокових парламентських виборів.

2. Обґрунтування скаржників загалом побудовано на двох аргументах – аналізований Указ Президента не відповідає стандартам юридичної визначеності та заборони свавілля, які є компонентами конституційного принципу верховенства права (стаття 8.1 Конституції України).

3. Предметом справи є відносини у трикутнику влади «президент – парламент – уряд» в аспектах забезпечення наступності влади, можливості Ради ухвалювати закони та здійснювати ефективний парламентський контроль над урядом, а також ефективної діяльності уряду. Тут також питання стоїть у площині наявності юрисдикції Конституційного Суду України (далі – КСУ, Суд) з огляду на доктрину політичного питання.

4. Розведення у часі президентських і парламентських виборів є елементом державного континуїтету, тобто забезпечення безперервності функціонування інститутів влади, навіть у разі виникнення політичної кризи та забезпечення взаємоузгодженого функціонування владних інститутів. Так само діє конституційна конструкція виконання функцій Президента у разі його смерті Головою Ради до обрання нового глави держави (стаття 112).

5. Сучасні парламенти виникли завдяки вирішенню питань про встановлення податків та виділення асигнувань на цілі державної політики. Вже дещо пізніше, у силу конституційної традиції монарха радитися із підданими, парламенти здійснюють законодавчу функцію та контролюють діяльність уряду. При цьому у багатьох країнах парламенти обирали монархів та правителів у республіках, що створювало додаткову підставу для здійснення парламентського контролю над урядом.

6. Ефективна діяльність уряду зумовлена формуванням парламентом уряду та можливістю підтримки його політичного курсу шляхом голосування за законопроекти, які вносить уряд у парламент, а також вираженням вотуму довіри уряду.

7. З огляду на ці чинники, я одразу відкидаю аргументацію скаржника щодо неконституційності Указу Президента № 303/2019 щодо його невідповідності засаді юридичної визначеності. Цей стандарт не поширюється на такі процеси, як формування коаліції в парламенті, результати голосування за кандидатури міністрів чи склад уряду, передбачення наслідків голосування щодо довіри/недовіри урядові. Ці всі випадки носять ймовірнісний характер і характеризують сучасну плюралістичну демократію, в якій не можна наперед визначити результати голосування з питань політичного характеру, тобто голосування за кандидатури міністрів, схвалення програм діяльності уряду чи про його відставку тощо. Іншими словами, скаржники доволі мають віддалене поняття про сутність політичного процесу, хоча самі є політиками.

8. Юридично значущими фактами, які визначають конституційну організацію влади в Україні як змішаної республіки, у цій справі є наступні:

а) Уряд Володимира Гройсмана сформовано завдяки підтримці його кандидатури як Прем'єр-міністра 14 квітня 2016 року 257 голосами депутатів парламенту на підставі положень статей 83 і 114 Конституції у поєднанні із положенням рішення КСУ від 6 квітня 2010 року, згідно з якими уряд може формувати коаліцію, в яку входять члени фракцій парламенту та позафракційних депутатів, що складають більшість від загального складу Ради. Склад уряду був сформований того ж дня голосами 239 депутатів, окрім міністра охорони здоров'я (нині в.о. міністра є Уляна Супрун).

б) 17 травня 2019 року фракція «Народний фронт» заявила про свій вихід із коаліції, на підставі чого Голова Ради Андрій Парубій проголосив про припинення діяльності коаліції «Європейська Україна».

в) 30 травня 2019 року рішення про відставку Прем'єр-міністра Володимира Гройсмана (за ініційованою ним же особисто 22 травня заява про відставку) підтримало лише 97 депутатів із потрібних принаймні 226 депутатів парламенту. Таким чином, Рада фактично оголосила вотум довіри урядові Гройсмана.

г) У день написання цього висновку, тобто 6 червня 2019 року, Рада відмовила у задоволенні подання Президента щодо звільнення з посад глав зовнішньополітичного та оборонного відомств, а також глави спецслужби.

III. Правова основа справи

9. Чинна Конституція України в якості легітимної мети створення коаліції парламентських фракцій передбачає створення уряду (стаття 83.7):

«Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.»

Наступне положення Конституції у статті 83.8 конкретизує цю мету як:

«Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно до цієї Конституції 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.»

Ця процедура конкретизується у статті 114.(2-4) Конституції, яка визначає механізм консультацій між главою держави, головою парламенту, лідерами фракцій, що утворюють коаліцію парламентських фракцій:

«Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.»

Зазначені процедури потребують політичних консультацій та узгодження позицій глави держави, голови парламенту, лідерів фракцій, що утворюють коаліцію парламентських фракцій.

10. Питання утворення коаліції в парламенті є політичним питанням, тобто узгодження політичних позицій між учасниками політичного процесу у межах, якщо це не суперечить Конституції і законам України. По суті, ні Конституція, ні закони України не встановлюють певні обов'язкові вимоги щодо складу уряду та його політичних преференцій. Це би суперечило свободі політичної діяльності та засадам рівності, багатопартійності і політичного плюралізму, гарантованих статтями 15, 24, 36 і 37 Конституції.

11. Вимоги плюралістичної конституційної демократії передбачають неухильне дотримання процедур щодо формування уряду та ухвалення рішень щодо висловлення недовіри урядові чи ухвалення рішень щодо дострокового припинення повноважень Ради як національного парламенту. У цьому руслі рішення КСУ № 11-рп/2010 визнає, що депутат є вільний у виборі своєї політичної позиції і він її здійснює від імені народу України:

«6. Конституція України, передбачивши належність народних депутатів України до депутатських фракцій, не обмежила їх права самостійно визначатися при прийнятті рішень, у тому числі щодо входження до складу більшості народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, яка формує коаліцію. Наявність у народного депутата України такого права не залежить від позиції депутатської фракції щодо участі в коаліції.

...представництво народними депутатами України Українського народу у Верховній Раді України, прийняття рішень парламентом лише шляхом особистого голосування народних депутатів України (ч. 2, 3 Ст. 84 Конституції України), виконання народними депутатами України своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників (ч. 3 ст. 79 Конституції України) та відсутність у частині другій статті 81 Конституції України положень про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі виключення його зі складу депутатської фракції - все це вказує на всенародний характер представництва народних депутатів України у Верховній Раді України та наявність у них мандата на вільне його здійснення.»

12. Стаття 90.1 Конституції передбачає у контексті аналізованого Указу Президента дві підстави для дострокового припинення повноважень Ради:

«Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції;

2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України...»

Приписи п. 1 цієї статті чітко визначають мету створення коаліції фракцій – формування уряду. Приписи п. 2 цієї статті Конституції містять формулу про конструктивний вотум, тобто Рада може оголосити вотум недовіри урядові і протягом 60 днів сформувати новий уряд. Зазвичай ці строки набагато менші. Наприклад, у ФРН Бундестаг може оголосити недовіру Федеральному урядові, однак протягом 14 днів має схвалити новий його склад. Інакше відставка вважається недійсною. Слід також мати на увазі, що у разі оголошення вотуму недовіри урядові, такий продовжує здійснювати свої повноваження, доки не буде сформовано нового складу кабінету.

13. Процедура ухвалення рішення щодо дострокового припинення повноважень згідно із статтею 90.3 Конституції містить вимогу політичних консультацій, за результатами яких Президент ухвалює своє рішення:

«Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України.»

IV. Правова аргументація

а) Загальні принципи

14. У цій справі слід визначитися із наступним колом питань: (I) юрисдикцією Суду вирішувати цей спір; (II) вимога заборони свавілля при ухваленні указів Президентом; (III) хто є належним суб'єктом встановлення факту відсутності парламентської коаліції; (IV) яка процедура прийняття рішень щодо відповідальності уряду; (V) яка процедура ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень парламенту; (VI) окремі аспекти наступності влади (державного континуїтету); (VII) забезпечення легітимності процесу формування нових інститутів влади. Слід наголосити також на методологічному підході при тлумаченні Конституції, чого має неухильно дотримуватися Суд:

а) інтерпретувати положення конституції як основоположні принципи права, не будучи зв'язаним положеннями ординарного (поточного) законодавства, яке є об'єктом конституційного перегляду (принцип автономного тлумачення);

б) неприпустимість такого тлумачення, яке атакує сутнісний зміст основоположних прав і свобод, зводячи нанівець їхню ефективну і дієву реалізацію через формулювання додаткових вимог чи рамок, які встановлюють істотні перепони або взагалі унеможливають їх здійснення (засада пропорційності).

б) Окремі аспекти

1) Юрисдикція Суду щодо вирішення спору.

15. Принцип верховенства права тісно пов'язаний із доктриною самообмеження конституційної юстиції. Самообмеження у юрисдикції органів конституційної юстиції полягає у відмові від втручання у політику. В ухвалі від 5 березня 1999 р. КСУ зазначив, що вирішення політичних питань суперечить його призначенню як єдиного органу конституційної юрисдикції, оскільки будь-яка політична діяльність є несумісною з діяльністю як суддів загальної судової юрисдикції, так і конституційних суддів. Конституційний Суд Словацької республіки при вирішенні питання конституційності правових приписів перевіряє їх на предмет: відповідності Конституції, конституційним законам, міжнародним договорам; чи не порушують вони права людини й основоположні свободи. Якщо такий правовий акт заподіює шкоду правам і свободам людини, Конституційний суд може прийняти

рішення про зупинення його дії на час розгляду справи (§ 38 Закону Народної ради Словацької республіки про організацію Конституційного Суду Словацької республіки, його процедуру та статус суддів).

16. Самообмеження конституційних судів зводиться до того, що суди обережно вирішують наступні категорії питань: а) зовнішньої політики; б) щодо підстав застосування надзвичайних заходів захисту конституції; в) щодо реалізації конституційного розсуду парламентом при законодавчому регулюванні; г) відносин між вищими інститутами влади, що впливають із перебігу політичного процесу. Конституційні суди тут можуть втручатися, якщо є істотні процесуальні порушення і вони впливають на сутність рішення та вони порушують права і свободи людини. У такий спосіб конституційні суди дистанціюються від гострих питань перебігу політичного процесу.

17. Аналізована ситуація не пов'язана із юридичною невизначеністю, оскільки звичайна розумна людина навіть із досвідом політичної діяльності не може наперед передбачити результати політичних консультацій. Із стенограми консультацій Президента з Головою Верховної Ради, його заступниками та лідерами парламентських фракцій, доволі складно робити висновок, що сторони консультацій дійшли до якогось спільного знаменника при проведенні консультацій.

18. За таких умов слід говорити про сутнісний зміст демократії, який полягає не лише у засадах мажоритарності (ухвалення рішення більшістю) згідно із визначеною процедурою, а також про забезпечення балансу інтересів і прав більшої та меншої. Принцип поділу влади також є визначальним для розуміння природи сучасної плюралістичної демократії, оскільки можливість забезпечувати баланс інтересів у ході здійснення влади є вирішальним щодо легітимності влади. Природа легітимності парламенту має інакшу природу, аніж легітимність глави держави. Парламент представляє весь політичний спектр нації. Глава держави обирається за системою абсолютної більшості, оскільки голосування виборцями здійснюється за принципом преференцій, у силу чого новообраний президент набуває легітимності, коли за нього виборці віддали переважну більшість голосів, хоча значна їхня кількість може не поділяти його політичні переконання. Тому з метою забезпечення безперервності влади Конституцією запроваджено різні дати виборів глави держави та парламенту, а в багатьох країнах світу – також і різні терміни їх повноважень. Це спрямовано проти концентрації влади в одних руках. Таким чином, до цієї справи доктрина політичного питання застосовна лише частково (про що нижче будуть спеціальні застереження), оскільки предмет її розгляду стосується змісту елементів конституційної демократії – плюралістичної демократії, поділу влади, державного континуїтету та демократичної легітимності публічної влади. Конституційний Суд України має розглянути конституційний спір по суті, інше є відмовою у конституційному правосудді.

(II) Вимога заборони свавілля при ухваленні указів Президентом

19. У поданні підіймається питання, що аналізований Указ Президента є необґрунтованим, що є проявом свавілля і порушує засади верховенства права. Із його змісту не зрозуміло, чому саме на зазначені положення Конституції покликається Президент при ухваленні свого указу. Невід'ємним елементом правомірного юридичного акту, який стосується публічно-правової сфери, є наведення та оцінка фактичних обставин, що служать підставою для його ухвалення, та належна юридична кваліфікація цієї ситуації, на підставі чого й ухвалюється рішення.

20. У тексті Указу № 303/2019 є посилання на статтю 77.2, статтю 83.(6-7), статтю 90.2.1 та статтю 106.1.(7-8) Конституції. Згідно засади обґрунтованості юридичних актів у такому разі слід було навести наступні міркування (що відсутнє у тексті Указу № 303/2019) стосовно призначення дострокових парламентських виборів:

а) щодо статті 83.(6-7) – за яких умов відбулося голосування на пленарному засіданні Ради, з чого можна зробити висновок про припинення діяльності коаліції фракцій та необхідності початку консультацій та процедур щодо формування нового складу уряду;

б) щодо статті 90.2.1 – яким чином на пленарному засіданні Ради було встановлено юридичний факт відсутності коаліції депутатських фракцій.

Ці питання мають істотний характер, тобто вони впливають на ступінь обґрунтованості Указу № 303/2019, а отже від їх з'ясування залежить його конституційність. Однак про ці обставини в тексті цього документу не зазначено жодного доводу. Це загально відома тактика «бортового залпу», яку серед кола сучасних конституціоналістів визнають як звичайнісіньку відсутність належної юридичної аргументації. Тому слід перейти до інших питань конституційності Указу № 303/2019.

21. Згідно із засад законності правовий акт має ухвалюватися на основі закону, переслідувати легітимну мету та забезпечувати її досягнення за допомогою адекватних і доречних засобів, не посягаючи на сутнісний зміст основоположних прав і свобод. Для з'ясування цього необхідно також визначитися з тим, яким чином встановлюється у парламентських демократіях відсутність парламентської коаліції та які існують стандарти відповідальності урядів.

(III) Належний суб'єкт встановлення факту відсутності коаліції фракцій.

22. Загально визнаним принципом права є належність судам юрисдикції щодо встановлення юридичних фактів. Однак при здійсненні парламентських процедур діє засада парламентської автономії, згідно з якою парламент володіє свободою розсуду при визначенні змісту власного статутного акту та здійсненні внутрішніх парламентських процедур. Парламентська автономія має певні межі вона зумовлена забезпеченням балансу інтересів, що є складником парламентської демократії.

23. Легітимною метою конституційних конструкцій, які визначають правила щодо формування парламентських коаліцій, які зазвичай створюють уряд, є забезпечення діяльності ефективних і стабільних урядів. Визначення критеріїв, наскільки ефективним і стабільним є уряд, є питанням політичного процесу. У парламентських демократіях це визначається шляхом голосування у парламенті. Однак межі розсуду парламенту не є безмежними, вони підлягають остаточно судовому контролю на предмет забезпечення балансу інтересів між більшістю і меншістю, а також основоположних прав і свобод, гарантованих Конституцією. На такі цілі вказує цілком стаття 83.(7-8) Конституції.

24. Факт відсутності коаліції фракцій встановлюється за певною процедурою. Для цього необхідна заява певної фракції про вихід із коаліції. Це має наслідком проведення консультацій щодо формування нового складу коаліції. Якщо слідкувати за хронологією процесу, що відбувся, то після виходу фракції «Народний фронт» з коаліції «Європейська Україна», мав наслідком заяву про відставку Прем'єр-міністра Володимира Гройсмана, яка не була прийнята Радою. Наявність вакансії одного міністра (охорони здоров'я) не є істотною, яка би свідчила про нездатність формувати уряд та забезпечити його ефективне функціонування. Сам по собі факт наявності чи відсутності коаліції фракцій засобами конституційної юстиції не можна встановити. Це входить у межі свободи політичної діяльності, яка гарантується конституційними засобами.

(IV) Процедура прийняття рішень щодо відповідальності уряду.

25. Згідно із засадами парламентської автономії та політичної відповідальності уряд може понести конституційну відповідальність шляхом винесення йому вотуму недовіри. У нашій справі ми маємо ситуацію, коли більшість депутатів парламенту при розгляді заяви про відставку Прем'єр-міністра фактично оголосили вотум довіри урядові, хоча це вже відбувалося після ухвалення Президентом Указу № 303/2019 від 21 травня 2019 року. З іншого боку, це свідчить про незавершений характер Президента із Головою Ради, його заступниками та лідерами фракцій парламенту.

(V) Процедура ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень парламенту.

26. Для прийняття Президентом рішення про дострокове припинення повноважень парламенту має настати хоча би одна із трьох підстав, згаданих у статті 90.2 Конституції. Підстава, визначена статтею 90.2.1 Конституції (припинення діяльності коаліції) встановлюється шляхом розгляду питання про вихід фракції із коаліції та констатацією того, що коаліція припинила свою діяльність. Після чого можуть бути проведені консультації згідно зі статтею 83 Конституції. Легітимною метою створення коаліції є формування уряду. Критерієм функціонування коаліції є

можливість ухвалення законів, які вносяться до парламенту урядом, а також підтримка політичного курсу уряду. Загалом парламентська практика діяльності уряду Володимира Гройсмана засвідчує про наявність стабільної підтримки діяльності його уряду з боку парламенту.

27. У разі, якщо на пленарному засіданні Ради констатовано, що зі складу коаліції виходить фракція, що призводить до зменшення її кількісного складу до менше половини від загального складу парламенту, то Президент може розпочати консультації щодо вирішення політичної кризи. Стаття 83 Конституції не зобов'язує Президента переслідувати за мету дострокове припинення повноважень Ради. Легітимна мета процедур (консультацій та парламентських слухань), передбачених статтею 83 Конституції – забезпечення формування ефективного і дієвого уряду, який би у своїй діяльності користувався підтримкою парламентської більшості. Тому прийняття рішення Президентом про дострокове припинення повноважень парламенту та оголошення дострокових виборів є крайнім заходом, *conditio sine qua non*, задля забезпечення належного функціонування та взаємодії інститутів публічної влади.

(VI) Питання наступності влади (державного континуїтету).

28. У разі ухвалення указу про дострокове припинення повноважень парламенту, Рада відповідного скликання продовжує здійснення своїх повноважень до набуття повноважень Радою нового скликання. Багато національних конституційних порядків визначають правила, що у разі дострокового припинення повноважень парламент виконує лише окремі функції і повноваження, про що чітко визначається у конституції. У країнах із бікамеризмом верхня палата часто створюється як постійно діюча асамблея, діяльність якої взагалі не може бути припиненою, а також відбувається періодична ротація її складу. З метою забезпечення державного континуїтету стаття 77.2 Конституції встановлює порівняно стислі строки для дострокових виборів – 60 днів, хоча у порівнянні із іншими конституційними порядками такі строки є доволі тривалими.

(VII) Забезпечення легітимності процесу формування нових інститутів влади.

29. Як вже зазначалося, не існує лінійного зв'язку між ступенем легітимності Верховної Ради та легітимності Президента. *Stricto sensu* легітимність Ради завжди вища легітимності Президента, оскільки парламент представляє ширший спектр політичних сил, ніж Президент. Президентові при проведенні консультацій та інших політичних процедур слід завжди зважати на політичні позиції інших інститутів влади задля ухвалення власних рішень. Демократична легітимність інститутів влади також забезпечується системою стримувань і противаг, яка ґрунтується на розмежуванні владних повноважень та недопущення узурпації влади. Таким чином, я розглядаю дострокове припинення повноважень парламенту Президентом суто у площині вирішення конституційної кризи і забезпечення належного функціонування влади.

30. У силу того, що чергові вибори до Верховної Ради мають відбутися 27 жовтня 2019 року, та зважаючи на конституційні засади поділу влади, плюралістичної демократії та засад розумності права і заборони свавілля як компонентів верховенства права, у Президента не існувало на день 21 травня 2019 року юридичних підстав для ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Указ Президента № 303/2019 від 21 травня 2019 є антиконституційним.