Указ Президента, розпуск Ради і вибори із закритими списками: що не так?

На основі інтерв'ю з Богданом Бондаренком, експертом з конституційного права Центру політико-правових реформ

Указ Президента про дострокове припинення повноважень Верховної Ради здійняв на вуха не тільки нардепів та політичні сили, але й весь фейсбук та диванних експертів. Ми поспілкувалися з Богданом Бондаренком, експертом з конституційного права Центру політико-правових реформ, і попросили його пояснити, де ж межа між бажанням Президента розпустити Парламент та нормами Конституції України.

В Указі Президент говорить про дострокове припинення повноважень Верховної Ради на підставі п.1 ч.2 ст. 90 Конституції України – тобто на основі відсутності коаліції депутатських фракцій.

Чи є це достатньою мотивацією? Думки розходяться. Президент говорить, що Коаліція відсутня вже тривалий час з моменту виходу Самопомочі 19 лютого 2016 року. Проте 14 квітня 2016, коли формувався персональний склад Уряду Гройсмана, коаліція у складі БПП і Народний фронт налічувала 236 народних депутатів. Тобто була парламентська більшість. Кількісний склад коаліції постійно змінювався: хтось йшов на посади в Уряд, на посаду генпрокурора, деякі мажоритарники виходили чи входили в коаліцію. Тому треба розуміти, з якого часу вона відсутня. Це не зафіксовано. Саме тому Зеленський не має права розпускати Парламент, бо не було встановлення факту відсутності коаліції. Не можна просто сказати, що коаліції не було: багато чого кажуть, і на заборах багато чого пишуть, але ми повинні керуватися правовими нормами.

Хто має зафіксувати відсутність коаліції? Чітко не врегульовано, але якщо факт встановлення коаліції визначає Голова Верховної Ради, відповідно, Андрій Парубій, який обіймає цю посаду, має встановити і факт відсутності коаліції. Саме це він зробив 17 травня. В тій же ст. 83 Конституції чітко сказано, що коаліція повинна бути створена впродовж місяця, перед цим мають відбутися консультації фракцій. Якщо Парламент не сформує нову коаліцію, Президент має право його розпустити. Питання полягає в тому, що цього місяця на консультації фракцій Президент не дав.

Тому я підтримую позицію, що розпуск Парламенту на підставі п.1 ч.2 ст. 90 Конституції України наразі неконституційний. Після того як Народний Фронт вийшов з коаліції і Парубій про це оголосив, ситуація стала однозначною.

До цього я готовий був говорити, що є дві точки зору, що конституційно, що не конституційно, обидві мають право на життя і безапеляційно можна розпустити Парламент лише до 27 травня.



Що далі?

Є порядок оскарження цього Указу як незаконного до судів

загальної юрисдикції (Верховного Суду). Хоча ми подібне оскарження проходили у 2007 році і тоді адміністративний суд сказав, що питання повинен вирішувати Конституційний Суд.

Інший порядок оскарження Указу як неконституційного відбувається відповідно у Конституційному Суді. Проблема полягає в тому, що і один, і другий варіант є достатньо тривалим. Після оприлюднення Указу Президента і набрання ним чинності, виборчий процес починається на наступний день після опублікування (тобто 24 травня) і триває 60 днів.

Якщо подання йде до Конституційного Суду України (КСУ), є два варіанти.

Перший. Він його дуже швидко розглядає, що було лише один раз у 2014 році (рішення Конституційного Суду про Кримський референдум). Якщо КСУ ухвалить рішення посеред виборчого процесу (тобто до виборів), питання полягає в тому, що ЦВК повинна зупиняти виборчий процес. Але законом такі дії не передбачено. Закон не врегульовує такі випадки. З іншого боку, є розуміння Конституції: якщо є Указ, на підставі якого починається виборчий процес, і є рішення КСУ про неконституційність цього Указу, то виборчий процес має бути зупинений.

Другий. Якщо КСУ ухвалює рішення про неконституційність уже після виборів, питання стає складнішим. Вступають в колізію з одного боку, норми Конституції і рішення КСУ про неконституційність Указу, а з іншого – вільне волевиявлення громадян. Виникає ситуація, коли нові народні депутати складають присягу і набувають повноважень. Тобто, вони були обрані народом, відбулися чесні, демократичні і прозорі вибори. Постає питання, як все повернути у першочерговий стан відповідно до норм Конституції.

Правильніше в такій ситуації буде уже нічого не робити, щоб новий Парламент працював. Проте, треба розуміти, що той Парламент прийшов до влади неконституційно. І це буде

серйозним моментом, через який можна буде далі “качати” Верховну Раду і ситуацію в країні.

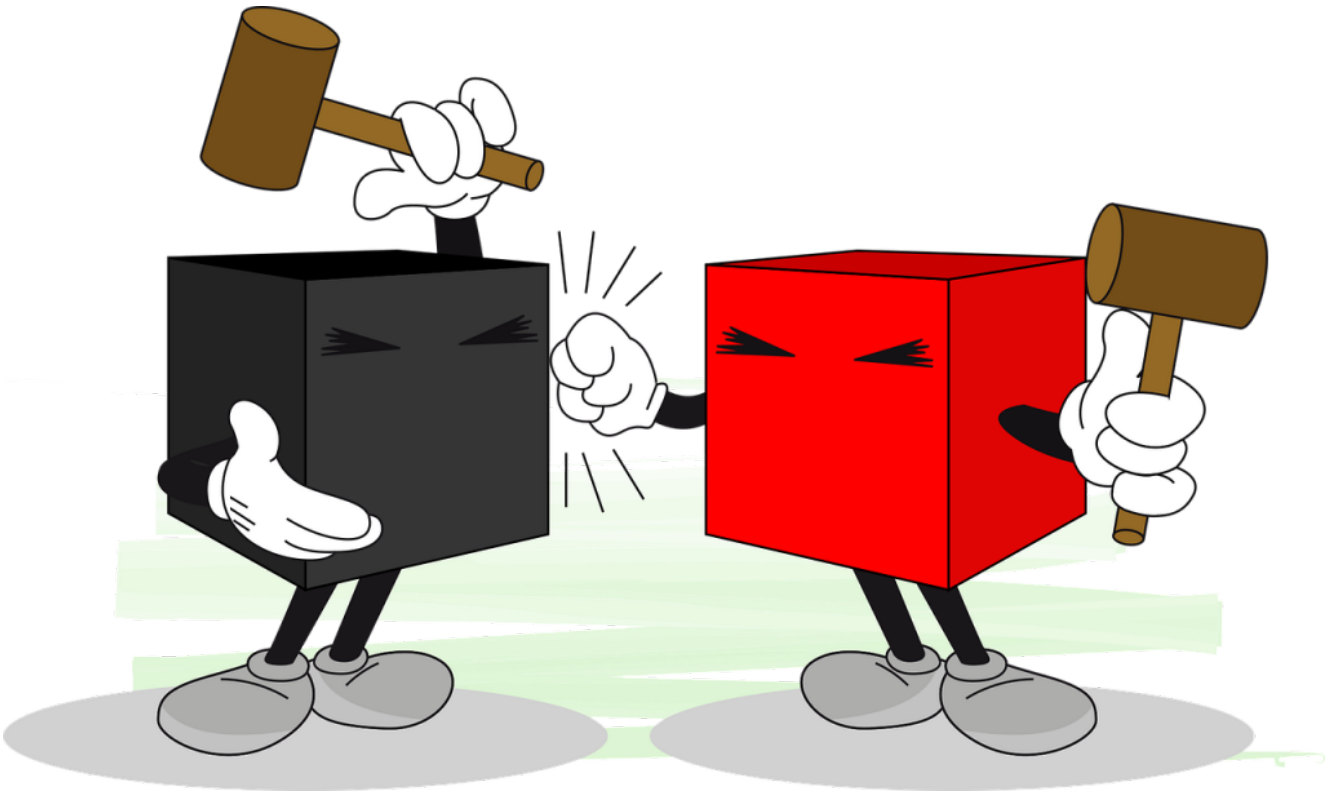
Я вважаю, що наразі розпуск Верховної ради є неконституційним. Хоча може бути інше рішення Конституційного Суду.

Закриті і відкриті списки, скасування мажоритарки та пониження прохідного бар‘єру для партій у Верховну Раду: реальність і загрози такого сценарію

Важко сказати, чи це реальний сценарій чи ні. Якщо ми говоримо про те, що має бути дотримано Регламент Верховної Ради – це нереальний сценарій. Зараз у ВР зареєстрований проект Виборчого кодексу. Поза ним зареєстровано 8 законопроектів про вибори народних депутатів. Спочатку по регламенту треба визначити їх долю і якщо голосування буде “провалено”, то півроку не можна реєструвати законопроект з тим самим предметом. Ми бачимо, що Президент пішов шляхом порушення Регламенту ВРУ.

З іншого боку, можна розглянути один із законопроектів, зареєстрованих у Парламенті. Між 1 і 2 читанням внести у нього правки і проголосувати в цілому. Але це викликає низку питань. Виборчу модель не можна змінювати за рік до виборів відповідно до Рекомендацій Ради Європи і Венеційської комісії.

Проте, чіткої норми, що так не можна робити в Законі немає. **Важливий нюанс:** невідомо, як буде адмініструвати цей процес ЦВК. Навіть якщо це можна змінити формально до початку самого виборчого процесу.



Відкриті та закриті списки

Відкриті списки зараз запроваджувати не можна через те, що вибори не відбудуться. ЦВК не встигне проадмініструвати, народ не розуміє, що це таке, інформаційна кампанія не проведена. Депутати цього скликання провалили шанс.

Закриті списки означають, що політична корупція ніяким чином не зменшується. Мажоритарка має один вид політичної корупції: короткий зв’язок між кандидатом і виборцем (саме там відбувається “засівання”, “гречка” і т.п.).

Політична корупція в пропорційній системі із закритими списками полягає в тому, що кандидати в народні депутати просто купують собі місця. Тобто корупційний зв’язок між кандидатом і керівництвом партії, яка має потенціал пройти у Парламент.

Закриті списки зараз найбільше цікавлять «Слугу народу», які не мають сильної мажоритарки на відміну від БПП, Гройсмана чи, меншою мірою Батьківщини та Опозиційної платформи “За життя”. Плюс є ще окремі мажоритарники, які заходили роками у Парламент по своїх округах. Їм це теж нецікаво.

Ще один важливий момент: не можна проводити одночасно референдум і вибори. Так само розведені в часі питання президентських і парламентських виборів, щоб не було ситуації, коли одна політична сила на народній підтримці приходить до влади. Тобто, є модель, яка убезпечує країну від цього.

Пониження прохідного бар'єру до 3%

Це необхідно для того, щоб парламентські фракції а-ля Самопоміч, Відродження, Народний Фронт та інші групи народних депутатів, які потенційно мають можливість пройти у Парламент, але поки не долають бар'єр у 5 %, дали голоси за виборчі зміни.

Поширюють аргумент, що це дасть змогу прийти до влади новим обличчям. Але новим обличчя не означає "новим людям".

Перший ризик: це ще більша фрагментованість і роздробленість Парламенту.
Другий ризик: ймовірність появи так званих регіональних партій. Законом України заборонено створення регіональних партій, вони можуть мати лише національний характер. Але при низькому виборчому бар'єрі, може виникнути ситуація, коли партія отримає підтримку лише в певному регіоні України. І вона де-факто матиме регіональний характер. В умовах, які сьогодні склалися в Україні, це не дуже хороша ідея.
Третій ризик: за дострокове припинення повноважень Парламенту, маємо високий ризик, що пропрезидентська фракція може мати 226 голосів у Верховній Раді, що є передумовою для узурпації влади. **Варіантів до біса. Це як рівняння з багатьма невідомими.**

Спілкувалася Альона Романюк