

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества по правовой оценке ситуации, сложившейся в Украине после 21 февраля 2014 года

1. Двадцать второго февраля 2014 года Верховная Рада Украины приняла Постановление «О самоустранении Президента Украины от выполнения конституционных полномочий и назначении внеочередных выборов Президента Украины», в котором установлено, что Президент Украины В. Янукович неконституционным способом самоустранился от осуществления конституционных полномочий.

Анализ Конституции Украины в редакции от 28 июня 1996 года с последующими изменениями и дополнениями, внесенными Законами Украины от 8 декабря 2004 года № 2222-IV, от 1 февраля 2011 года № 2952-VI, от 19 сентября 2013 года № 586-VII позволяет утверждать, что Верховная Рада, принимая данное Постановление, действовала в нарушение конституционных требований.

Так, часть вторая статьи 108 Конституции Украины устанавливает четыре основания, по которым Президент Украины досрочно прекращает свои полномочия. Это происходит в случае:

- отставки;
- невозможности исполнять свои полномочия по состоянию здоровья;
- смещения с поста в порядке импичмента;
- смерти.

В случае досрочного прекращения полномочий Президента Украины выборы Президента Украины проводятся в период девяноста дней со дня прекращения полномочий.

Часть третья статьи 15 Закона Украины «О выборах Президента Украины» устанавливает, что внеочередные выборы Президента Украины

проводятся в связи с досрочным прекращением полномочий Президента Украины в случаях, предусмотренных Конституцией Украины.

Таким образом, Конституция Украины не устанавливает такого отдельного основания прекращения полномочий Президента Украины и назначения внеочередных выборов, как установление Верховной Радой факта самоустранения Президента неконституционным способом от осуществления конституционных полномочий и факта неисполнения им своих обязанностей.

Самоустранение от исполнения полномочий могло бы рассматриваться оппозиционерами как преступление, что, в свою очередь, могло бы стать основанием для объявления В. Януковичу импичмента. Данную процедуру украинская Конституция четко регламентирует.

Статья 85 Конституции Украины относит к полномочиям Верховной Рады Украины смещение Президента Украины с поста в порядке особой процедуры (импичмента).

В соответствии со статьей 111 Конституции Украины Президент Украины может быть смещен с поста Верховной Радой Украины в порядке импичмента в случае совершения им государственной измены или иного преступления.

Вопрос о смещении Президента Украины с поста в порядке импичмента инициируется большинством от конституционного состава Верховной Рады Украины.

Для проведения расследования Верховная Рада Украины должна создать специальную временную следственную комиссию, в состав которой включаются специальный прокурор и специальные следователи.

Выводы и предложения временной следственной комиссии рассматриваются на заседании Верховной Рады Украины.

При наличии оснований Верховная Рада Украины не менее чем двумя третями от ее конституционного состава принимает решение об обвинении Президента Украины.

Решение о смещении Президента Украины с поста в порядке импичмента принимается Верховной Радой Украины не менее чем тремя четвертями ее конституционного состава после проверки дела Конституционным Судом Украины и получения его заключения в отношении соблюдения конституционной процедуры расследования и рассмотрения дела об импичменте и получения заключения Верховного Суда Украины о том, что деяния, в которых обвиняется Президент Украины, содержат признаки государственной измены или иного преступления.

Поскольку конституционная процедура импичмента не была применена, В. Янукович не объявлял о своей отставке и он не был признан неспособным исполнять свои полномочия по состоянию здоровья, он продолжает оставаться легитимным Президентом Украины.

23 февраля 2014 года, нарушив требования Конституции, обязанности Президента Украины Верховная Рада возложила на своего Председателя А. Турчинова.

Исходя из изложенного выше, назначенный А. Турчинов не является легитимно исполняющим обязанности Президента Украины и, следовательно, все его действия в качестве главы государства являются незаконными. И, как следствие, назначение Верховной Радой внеочередных выборов Президента Украины на 25 мая 2014 года не соответствует Конституции.

Постановлением от 25 февраля 2014 года № 788-VII Председателю Верховной Рады Украины Турчинову, исполняющему обязанности Президента Украины, предоставлено полномочие на подписание законов

Украины, принятых с 21 февраля 2014 года, что на основании вышеизложенного также не соответствует Конституции Украины.

2. Приняв Постановление «О тексте Конституции Украины в редакции 28 июня 1998 года с изменениями и дополнениями, внесенными законами Украины от 8 декабря 2004 года № 2222-IV, от 1 февраля 2011 года № 2952-VI, от 19 сентября 2013 года № 586-VII» с нарушением требований Раздела XIII Конституции Украины, Верховная Рада фактически осуществила внесение изменений в Конституцию Украины, нарушив конституционно установленную процедуру внесения подобных изменений.

Пункт 1 статьи 85 Конституции Украины гласит, что внесение изменений в Конституцию Украины осуществляется Верховной Радой Украины в пределах и порядке, предусмотренных разделом XIII Основного Закона Украины.

Согласно статье 155 Конституции Украины законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины, предварительно одобренный большинством от конституционного состава Верховной Рады, считается принятым, если на следующей сессии Верховной Рады за него проголосовало не менее двух третей от ее конституционного состава. В соответствии со статьей 159 Конституции Украины законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины рассматривается Верховной Радой при наличии вывода Конституционного Суда Украины относительно соответствия законопроекта требованиям статей 157 и 158 Конституции.

При внесении изменений в Конституцию Украины на основании названного Постановления не были соблюдены требования Конституции в части необходимости голосования за предварительно одобренный законопроект на следующей очередной сессии Верховной Рады Украины,

проигнорировано положение об обязательном наличии вывода Конституционного Суда Украины.

Соблюдение установленной Конституцией Украины процедуры рассмотрения, принятия и вступления в силу законов, в том числе и законами о внесении изменений в Конституцию Украины, является одним из условий легитимности законодательного процесса, которое было нарушено.

Верховная Рада, как единственный орган законодательной власти в Украине, вправе реализовывать только те полномочия, которые в соответствии с Конституцией Украины отнесены к ее ведению (статья 85 Конституции Украины, п. 4.2 мотивировочной части Решения Конституционного Суда Украины № 9-рп/2004 от 7 апреля 2004 года по делу о Координационном Комитете).

В резолюции 1346 (2003) Парламентская Ассамблея Совета Европы отметила, что в процессе внесения изменений в Конституцию Украины все положения действующей Конституции (в частности, относительно процедуры внесения изменений в нее) должны быть неукоснительно соблюдены).

В резолюции 1466 (2005) Парламентская Ассамблея Совета Европы также отметила, что при внесении изменений в Конституцию Украины должны строго соблюдаться все положения действующей Конституции и должны быть полностью учтены рекомендации Венецианской комиссии. Кроме того, ПАСЕ призвала органы государственной власти Украины исправить все содержательные и процедурные ошибки, касающиеся конституционных изменений 2004 года, с тем, чтобы обеспечить легитимность и их соответствие европейским стандартам.

В заключении Венецианской Комиссии от 11 октября 2004 CDL-AD (2004) 039 отмечается, что конституционные изменения следует вносить

только после широкого, открытого и свободного обсуждения в обществе и с соблюдением установленной Конституцией Украины процедуры.

3. Двадцать четвертого февраля 2014 года Верховная Рада Украины приняла Постановление «О реагировании на факты нарушения судьями Конституционного Суда Украины присяги судьи». Данным Постановлением предусмотрено досрочное прекращение полномочий пятерых судей Конституционного Суда Украины, назначенных по квоте Верховной Рады Украины, другим государственным институтам предложено досрочно прекратить полномочия еще семи судей, а Генеральному прокурору Украины поручено осуществить уголовное преследование судей Конституционного Суда Украины. Верховная Рада обвинила судей Конституционного Суда Украины в вынесении решения от 30 сентября 2010 года по делу о соблюдении процедуры внесения изменений в Конституцию Украины.

Следует отметить, что в соответствии с Конституцией Украины Верховная Рада не обладает конституционным полномочием давать указания органам прокуратуры.

Увольнение судей с занимаемой должности произошло без проведения всесторонней объективной проверки обстоятельств, которые могут свидетельствовать о нарушении присяги судьи Конституционного Суда Украины, без предоставления судьям Конституционного Суда возможности дать пояснения или высказать свою позицию относительно тех обстоятельств, на основании которых было принято решение об их увольнении.

Согласно пункту 5.1 Европейской хартии о статусе судьи, в случае невыполнения судьей своих обязанностей он может подлежать ответственности, но его дело должно быть полностью рассмотрено органом, заслушаны стороны, а судья, дело которого рассматривается, должен иметь право на представительство.

Комитет разделяет Заявление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2014 года в связи с нарушением статуса судей Конституционного Суда Украины и считает, что судья, не обладая абсолютной индульгенцией (иммунитетом) относительно возможного привлечения к юридической ответственности, может стать субъектом ответственности, в том числе в форме досрочного прекращения полномочий, но лишь в строго определенных законом случаях и при условии точного соблюдения установленной законом процедуры, позволяющей в полной мере обеспечить фактическое и правовое обоснование (совокупность доказательств) допущенного судьей правонарушения.

Это является недопустимым с позиций современных международных и европейских подходов к функционированию институтов правосудия и системы государственной власти в целом.

В соответствии с Основными принципами независимости судебных органов, принятыми на седьмом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, проходившем в городе Милане с 26 августа 1985 года по 6 сентября 1985 года, и одобренными Резолюцией 40/146 Генеральной ассамблеи ООН от 13 декабря 1985 года, независимость судебных органов гарантируется государством и закрепляется в конституции или законах страны, при этом все государственные и другие учреждения обязаны уважать и соблюдать независимость судебных органов (пункт 1); каждое государство – член ООН - обязано предоставлять соответствующие средства, позволяющие судебным органам надлежащим образом выполнять свои функции (пункт 7). Согласно Рекомендации № R (94)12 по вопросам независимости судей (принята 13 октября 1994 года Комитетом Министров государств – членом Совета Европы) ветви исполнительной или законодательной власти

должны обеспечивать независимость судей и непринятие мер, которые могут поставить под угрозу независимость судей (пункт «b» части 2 Принципа I); полномочия назначенных судей не могут быть прекращены без веских на то оснований до достижения такими судьями предельного возраста; такие основания (а они должны точно определяться законом) могут применяться в странах, где судьи избираются на определенный срок, или могут быть связаны с неспособностью судьи осуществлять свои функции, совершением уголовно наказуемых деяний или с серьезными нарушениями дисциплинарных правил (часть 2 Принципа VI).

4. В соответствии со статьей 112 Конституции Украины (в редакции 2013 года) в случае досрочного прекращения полномочий Президента Украины в соответствии со статьями 108, 109, 110, 111 Конституции исполнение обязанностей Президента Украины на период до избрания и вступления на пост нового Президента Украины возлагается на Премьер-министра Украины.

В соответствии со статьей 112 Конституции Украины с изменениями от 21 февраля 2014 года в случае досрочного прекращения полномочий Президента Украины исполнение обязанностей Президента Украины на период до избрания и вступления на пост нового Президента Украины возлагается на Председателя Верховной Рады Украины.

Председатель Верховной Рады в период исполнения им обязанностей Президента Украины не может осуществлять ряд полномочий Президента Украины, а именно полномочия, предусмотренные пунктами 2, 6-8, 10-13, 22, 24, 25, 27, 28 статьи 106 Конституции Украины. Например, пункт 11 статьи 106 Конституции устанавливает полномочие Президента по назначению с согласия Верховной Рады на должность Генерального прокурора и освобождению его от должности.

Согласно пунктам 12, 25 статьи 85 Конституции Украины (в редакции 2013 года) к полномочиям Верховной Рады относятся назначение по

представлению Президента Украины премьер-министра Украины, министра обороны Украины, министра иностранных дел Украины и предоставление согласия на назначение на должность и освобождение от должности Президентом Украины Генерального прокурора Украины.

Согласно Конституции Украины Верховная Рада, не обладает полномочием давать согласие Президенту Украины на назначение Генерального прокурора Украины, назначать исполняющим обязанности Министра обороны Украины и Министра иностранных дел Украины.

Верховная Рада, предоставив Президенту согласие на назначение О.И. Махницкого на должность исполняющего обязанности Генерального прокурора Украины, назначив А.Б. Децицу исполняющим обязанности Министра иностранных дел Украины и И.И. Генюха исполняющим обязанности Министра обороны Украины, действовала в нарушение Конституции Украины.

5. Приняв Постановление от 20 февраля «Про осуждение применения насилия, которое привело к гибели мирных граждан Украины», Верховная Рада нарушила конституционные положения, взяв на себя функции, закрепленные Конституцией за исполнительной властью.

Председатель Комитета
Совета Федерации по конституционному
законодательству, правовым и судебным
вопросам, развитию гражданского общества,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации

А.А. Клишас