

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України “Про порядок імпічменту Президента України”

1. Обґрунтування необхідності прийняття проекту Закону

У системі представницької демократії інститут президентства посідає особливе місце.

Статтею 102 Конституції України проголошується, що Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Одночасно, Основний Закон України закріплює особливі правові гарантії діяльності Президента України. Так, у відповідності до статті 105 Конституції України Глава держави користується правом недоторканості на час виконання повноважень.

При цьому, в Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпічменту Президента України) № 19-рп/2003 від 10 грудня 2003 року (далі – Рішення КСУ) зазначається, що право недоторканності Президента України не може бути скасоване, призупинене або обмежене шляхом порушення проти нього кримінальної справи і переслідування у порядку кримінального судочинства.

Таким чином, Президент України на час виконання повноважень не несе кримінальної відповідальності, проти нього не може бути порушена кримінальна справа.

Стаття 108 Конституції України закріплює вичерпний перелік підстав дострокового припинення повноважень Президента України. Однією з таких підстав є усунення його з поста в порядку імпічменту.

Згідно Рішення КСУ, встановлена Конституцією України процедура імпічменту є єдиним способом притягнення Президента України до конституційної відповідальності і за своєю правовою природою не аналогічна обвинуваченню особи відповідно до норм Кримінально-процесуального кодексу України. Розслідування і розгляд справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи.

Довідково: відповідно до загальнодоступних довідникових та енциклопедичних джерел, імпічмент – це форма конституційно-правової відповідальності президента або іншої вищої посадової особи, яка полягає в усуненні його з посади спеціально уповноваженим органом, найчастіше парламентом, з підстав, передбачених конституцією.

Законодавство багатьох країн передбачає можливість усунення президента зі своєї посади у разі вчинення ним державної зради або порушення норм конституції.

У той же час, зазначена процедура застосовується вкрай рідко та є винятковим заходом. Так, в Європі процедура імпічменту була застосована лише в Литовській Республіці у 2004 році.

Загалом, процедура імпічменту є одним із елементів системи стримувань і противаг, а тому виконує ряд важливих функцій. Однією з них є каральна функція за вчинення президентом державної зради або іншого злочину. Але не менш важливою є також превентивна (попереджувальна) функція, сутність якої полягає у тому, що імпічмент – механізм контролю суспільства за інституціями публічної влади. Зазначене положення повинно спонукати президента не вчиняти діянь, що можуть посягати на основи національної безпеки.

Конституція України у статтях 85 та 111 визначає правові засади усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. З метою деталізації та уточнення вищевказаних положень свого часу було ухвалено Закон України “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України” від 15 січня 2009 року № 890-VI, який рішенням Конституційного Суду України у справі № 20-рп/2009 від 10 вересня 2009 року було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним). Таким чином, цей закон втратив чинність.

Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI затверджено Регламент Верховної Ради України (надалі – Регламент). Глава 30 Регламенту визначає порядок дострокового припинення повноважень Президента України у зв’язку з неможливістю виконання ним своїх повноважень за станом здоров’я, а також у разі усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Водночас, окремі статті Глави 30 Регламенту містять посилання на Закон України “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”, який втратив чинність ще 10 вересня 2009 року.

Відтак, існує необхідність усунення прогалин в чинному законодавстві, що регулює правові та організаційні засади процедури усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, які виникли у зв’язку з тим, що Закон України “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України” втратив чинність.

Крім того, Регламент містить ряд прогалин, які об’єктивно унеможливають практичну реалізацію положень Конституції України щодо усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Зокрема, залишаються неврегульованими окремі питання щодо обрання спеціального прокурора та спеціальних слідчих, не визначений правовий статус спеціального прокурора, спеціальних слідчих, а також голови, заступника голови, секретаря та членів спеціальної тимчасової слідчої комісії, гарантій діяльності членів комісії, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності комісії тощо.

Отже, чинне законодавство, що визначає порядок усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, містить ряд невизначеностей та

суттєвих недоліків, без усунення яких практична реалізація цього порядку є малоімовірною та, взагалі, може бути визнана незаконною. А це, у свою чергу, нівелює систему стримувань і противаг при взаємодії Президента України та Верховної Ради України.

Таким чином, прийняття єдиного нормативно-правового акту має на меті усунути зазначені колізії та прогалини, а також уніфікувати положення чинного законодавства, що визначає порядок усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

2. Цілі та завдання проекту Закону

Необхідність прийняття цього проекту Закону обумовлена потребою усунення прогалин та недоліків, які унеможливають практичну реалізацію положень Конституції України щодо усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Крім того, запропоновані зміни спрямовані на вдосконалення окремих положень законодавства з метою забезпечення відкритості, гласності та дотримання законності процедури усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

3. Загальна характеристика і основні положення проекту Закону

Проект Закону передбачає внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», Закону України «Про комітети Верховної Ради України», деяких інших нормативно-правових актів та направлений на усунення прогалин та недоліків, які унеможливають практичну реалізацію положень Конституції України щодо усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, а також на удосконалення окремих положень законодавства з метою належної організації роботи спеціальної тимчасової слідчої комісії, забезпечення відкритості, гласності та дотримання законності процедури усунення Президента України з поста в порядку імпічменту, встановлення відповідальності за порушення вимог закону під час процедури імпічменту.

Проектом Закону пропонується:

1. Виключити окремі норми Регламенту.

Пропонується виключити з Глави 30 Регламенту статті, які регулюють порядок дострокового припинення повноважень Президента України з поста в порядку імпічменту.

2. Знизити невикористано високий бар'єр для виведення у публічну площину відомостей щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину.

Відповідно до частини першої статті 171 Регламенту підставою для ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту та утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії є письмове подання про це, підписане більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, підписи яких не відкликаються.

Згідно положень статті 172 Регламенту внесене на розгляд парламенту письмове подання про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку

імпичменту без прийняття рішення про включення до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України розглядається за процедурою повного обговорення.

Лише після обговорення письмового подання народних депутатів за процедурою повного обговорення Верховна Рада України переходить до голосування. Рішення щодо ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту та включення його до порядку денного сесії Верховної Ради України як невідкладного приймається більшістю голосів від конституційного складу.

За таких умов нівелюється вимога Регламенту про те, що письмове подання має містити правове обґрунтування необхідності утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії, а сама суть процедури повного обговорення питань на пленарному засіданні Верховної Ради України втрачає свого значення.

Відтак, доцільним є зменшення мінімально необхідної кількості підписів народних депутатів на письмовому поданні про необхідність ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту та утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії.

Слід зазначити, що подібна ініціатива не суперечить положенням статті 111 Конституції України. Зокрема, згідно вказаної статті Основного Закону, питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Водночас, ініціювання зазначеного питання відбувається на тому етапі, коли Верховна Рада України більшістю голосів від її конституційного складу приймає рішення щодо ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту та включення його до порядку денного сесії Верховної Ради як невідкладного

Таким чином, пропонується відобразити у проекті Закону, що письмове подання про необхідність ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту та утворення комісії має бути підписане **не менш як однією п'ятою** від конституційного складу Верховної Ради України., підписи яких не відкликаються.

3. Усунути ряд прогалин та невизначеностей у чинному законодавстві, існування яких унеможлиблює реалізацію положень Конституції України щодо усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

Чинне законодавства, у тому числі, Регламент не врегульовує:

- порядок висунення кандидатів на посаду спеціального прокурора та спеціальних слідчих;
- окремі аспекти діяльності спеціальної тимчасової слідчої комісії (проведення першого засідання, порядок скликання, порядок прийняття рішень комісією);
- правовий статус спеціального прокурора, спеціальних слідчих, голови, заступника голови, секретаря та інших членів спеціальної тимчасової слідчої комісії;

– гарантії діяльності членів спеціальної тимчасової слідчої комісії, фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності комісії.

Вказані недоліки можуть призвести до неоднозначного тлумачення окремих положень і, як наслідок, їх помилкового застосування.

Крім того, відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Таким чином, у зв'язку з відсутністю чіткого правового регулювання окремих положень, усунення Президента України з поста в порядку імпічменту є малоімовірним та, взагалі, може бути визнано незаконним.

Отже, пропонується врегулювати окремі аспекти діяльності спеціальної тимчасової слідчої комісії (проведення першого засідання, порядок скликання, порядок прийняття рішень), правовий статус спеціального прокурора, спеціальних слідчих, голови, заступника голови, секретаря та інших членів спеціальної тимчасової слідчої комісії тощо.

Також передбачається, що кандидатури спеціального прокурора, спеціальних слідчих **пропонуються членами комітету, до предмета відання якого належить таке питання.** При цьому, кожен член комітету може запропонувати кандидатури одного спеціального прокурора та трьох спеціальних слідчих.

4. Виключити можливість виконання народними депутатами функцій, не пов'язаних зі специфікою їхньої діяльності.

Зокрема, пропонується виключити положення про те, що народні депутати можуть бути обрані спеціальним прокурором та спеціальними слідчими.

Крім того, головуючий на пленарному засіданні під час заслуховування свідків та експертів не може об'єктивно вирішувати, чи стосується певне запитання обставин справи, що є предметом розслідування спеціальною тимчасовою слідчою комісією. Відтак, пропонується виключити можливість головуючого знімати запитання, які не стосуються обставин справи, та залишити таку можливість лише щодо запитань, які поставлені в образливій формі.

5. Забезпечити належну відкритість та гласність під час розслідування спеціальною тимчасовою слідчою комісією обставин щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину, а також під час прийняття Верховною Радою України рішень про звинувачення Президента України та про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Зокрема, пропонується внести зміни, що відповідні рішення Верховної Ради України (про звинувачення Президента України, про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту) приймаються **відкритим** поіменним голосуванням.

Крім того, пропонується передбачити положення, що за загальним правилом спеціальна тимчасова слідча комісія проводить свою роботу у **формі відкритих засідань із забезпеченням гласності**.

4. Стан нормативно-правової бази у сфері правового регулювання

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють зазначене питання, є Конституція України, Кримінальний кодекс України, Кримінально-процесуальний кодекс України, закони України “Про Регламент Верховної Ради України”, “Про Конституційний Суд України”, “Про судоустрій і статус суддів”.

Прийняття проекту Закону не потребуватиме внесення змін та доповнень до інших законодавчих актів України.

5. Фінансово-економічне обґрунтування проекту Закону

Прийняття проекту Закону не потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету України.

6. Очікувані правові та соціально-економічні наслідки прийняття проекту Закону

Прийняття проекту Закону України “Про порядок імпічменту Президента України” надасть змогу усунути ряд недоліків та прогалин у чинному законодавстві, існування яких наразі створює умови, що можуть перешкодити усуненню Президента України з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Крім того, прийняття проекту Закону надасть змогу забезпечити необхідну відкритість та гласність під час розслідування обставин щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину та прийняття Верховною Радою України рішень за результатами такого розслідування.

**Народний депутат України,
член Комітету Верховної Ради України
з питань охорони здоров'я**

А.Яценюк