

Полураспад власти

Политико-правовые аспекты легитимности президента Украины

Игорь БОРИСОВ
Александр ИГНАТОВ

Вопрос о легитимности президента Украины, страны, выступающей с недавних пор триггером напряжённости в международных отношениях, волнует не только избирателей Украины, но и все страны, заинтересованные в установлении цивилизованного демократического порядка в Центральной Европе.

Президент России В.В. Путин, выступая перед журналистами в Ташкенте (28 мая 2024 г.), указал на необходимость проведения серьёзного и глубокого анализа по вопросу легитимности президента Украины В.А. Зеленского, срок полномочий которого истёк 20 мая [1].

Российский общественный институт избирательного права (РОИИП) провёл правовой анализ сложившейся ситуации [2].

Президентом Украины В.А. Зеленский был избран 21 апреля 2019 г. по результатам второго

тура на выборах президента Украины* и вступил в должность 20 мая 2019 г. В соответствии со ст. 103 Кон-

БОРИСОВ Игорь Борисович – кандидат юридических наук, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации. *SPIN-код:* 9150-9641, *E-mail:* borisov@cikrf.ru

ИГНАТОВ Александр Вячеславович – кандидат юридических наук, исполнительный директор Российского общественного института избирательного права. *SPIN-код:* 2108-9005, *E-mail:* ignatov@roiip.ru

Ключевые слова: периодические выборы, избирательные права, срок полномочий президента, узурпация власти, военное положение, Украина.

¹ <https://www.kommersant.ru/doc/6729475>; <https://iz.ru/1703362/2024-05-28/putin-zaiavil-o-neobkhodimosti-glubokogo-analiza-legitimnosti-zelenskogo>

² <http://www.roiip.ru/reports/3311.htm>

* Первый тур состоялся 31 марта 2019 г.

ституции Украины [3] президент Украины избирается гражданами Украины на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путём тайного голосования сроком на 5 лет.

Конституционный Суд Украины в решении от 15 мая 2014 г. № 5-рп/2014, осуществляя толкование ст. 103 Конституции о сроке полномочий президента Украины, отметил, что «положение статьи 103 Конституции Украины и других 11 статей, определяющих конституционно-правовой статус Президента Украины, не содержат норм, которые устанавливали бы другой срок, кроме пятилетнего, на который граждане Украины могут избирать главу государства, независимо от вида выборов (очередных или внеочередных). Таким образом, закреплённый частью первой статьи 103 Основного закона Украины пятилетний срок – единственный конституционно установленный срок, на который избирается Президент Украины» [4].

Из толкования Конституционного Суда Украины следует, что никаких исключений из указанного положения конституцией не предусмотрено.

Статья 74 Избирательного кодекса Украины, определяющая основные принципы выборов президента Украины, устанавливает, что срок полномочий президента Украины определяется конституцией Украины [5]. Следовательно, проведение выборов в установленный конституцией

срок признаётся законом одним из принципов проведения выборов.

Статьёй 103 Конституции также установлено, что очередные выборы президента Украины проводятся в последнее воскресенье марта пятого года полномочий президента Украины, т. е. должны были состояться в последнее воскресенье марта 2024 г., а именно 31 марта 2024 г.

Конституция Украины не предусматривает возможности переноса или отложения выборов президента Украины, в том числе в случае введения военного положения. При этом отсутствие такой возможности подлежит толкованию во взаимосвязи с положением ст. 83 Конституции, предусматривающим в императивном порядке продление полномочий Верховной рады Украины в период военного положения: в случае окончания срока полномочий Верховной рады Украины во время действия военного или чрезвычайного положения её полномочия продолжают до дня первого заседания первой сессии Верховной рады Украины, избранной после отмены военного или чрезвычайного положения. Предусматривая продление полномочий парламента при указанных обстоятельствах, конституционный законодатель не установил аналогичной возможности для главы государства, т. е. исключил возможность такого продления, а также указал, что вопрос о продлении установленного конституцией срока полномочий органа в период дей-

³ Конституция Украины от 28 июня 1996 года № 254к/96-ВР (принята на пятой сессии Верховной Рады Украины) // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30391155&pos=953;-22#pos=953;-22

⁴ Решение Конституционного Суда Украины от 15 мая 2014 г. № 5-рп/2014 // URL: <https://web.archive.org/web/20220303195259/https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-14#Text>

⁵ Избирательный кодекс Украины от 19 декабря 2019 г. № 396-IX // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36685814&pos=6;-106#pos=6;-106

ствия режима военного положения является предметом конституционного регулирования и, следовательно, не может быть урегулирован законом в случае отсутствия соответствующего положения в конституции.

При этом ст. 108 Конституции устанавливает, что президент Украины исполняет свои полномочия до вступления на пост новоизбранного президента Украины, допуская, таким образом, продление полномочий в целях реализации принципа непрерывности государственного управления исключительно при наличии новоизбранного главы государства. Данная норма, увязывая окончание полномочий с наличием новоизбранного президента, допускает продление полномочий действующего президента Украины только в случае проведения выборов и определения их результатов волеизъявления и направлена на чёткое определение момента передачи полномочий от одного главы государства к другому, исключая как ситуацию отсутствия главы государства, так и одновременное осуществление полномочий главы государства двумя лицами: прекращающим исполнение полномочий президентом и вновь избранным президентом. Указанная статья не изменяет конституционный срок полномочий президента, установленный ст. 103 Конституции Украины и составляющий 5 лет.

При этом возложение исполнения обязанностей президента Украины на иное лицо – председателя Верховной рады Украины предусмотрено ст. 112 Конституции исключительно в случае досрочного прекращения полномочий президента, которое может быть осуществлено в установленных конституцией случаях до ис-

течения срока полномочий. Досрочного прекращения полномочий президента Украины в рассматриваемой ситуации не происходило.

Высшее должностное лицо правового государства, которым ст. 1 Конституции провозглашена Украина – президент Украины, – является гарантом соблюдения конституции, прав и свобод человека и гражданина, обязан выступать гарантом обеспечения законности и исполнения установленных норм и правил, в том числе закреплённых в международных актах, к которым присоединилась Украина.

Статья 5 Конституции провозглашает носителем суверенитета и единственным источником власти на Украине народ и устанавливает, что никто не может узурпировать государственную власть.

Осуществляя толкование указанного положения ст. 5 Конституции о запрете узурпации власти, Конституционный Суд Украины в постановлении от 5 октября 2005 г. № 6-рп/2005 пришёл к выводу, что «узурпация государственной власти означает неконституционный или незаконный ее захват органами государственной власти или органами местного самоуправления, их должностными лицами, гражданами или их объединениями и т. п. Гарантией недопущения узурпации государственной власти являются, в частности, закреплённые Конституцией Украины принципы осуществления государственной власти на основах её деления на законодательную, исполнительную и судебную и положение, согласно которому органы государственной власти и органы местного самоуправления, их долж-

ностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины» [6].

Следовательно, действия органов государственной власти: Верховной рады Украины, выразившиеся в назначении выборов, и президента Украины В.А. Зеленского, не принявшего необходимых мер для обеспечения реализации положений Конституции Украины и продолжающего в нарушение конституции осуществлять полномочия главы государства, не согласуются с их обязанностью действовать на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными конституцией и законами Украины. При этом, исходя из указанного толкования, нарушение обязанности действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными конституцией и законами Украины, представляет собой узурпацию власти.

Конституция Украины в ст. 38 гарантирует гражданам право принимать участие в управлении государственными делами, свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти. При этом ст. 64 Конституции установлено, что в условиях военного положения могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием срока действия этих ограничений, а среди перечня прав и свобод, которые не могут быть ограничены,

права, указанные в ст. 38 Конституции (избирательные права), отсутствуют, что не исключает возможности их ограничения в условиях военного положения.

Законом Украины «О правовом режиме военного положения» [7] предусмотрено, что выборы президента в период действия военного положения не проводятся. Однако ни указанным законом, ни Избирательным кодексом не урегулирован порядок назначения выборов президента Украины в случае, если они не были проведены вследствие действия режима военного положения (в отличие от местных выборов): Верховная рада Украины не позднее чем в 90-дневный срок со дня прекращения или отмены военного положения, если очередные или внеочередные выборы в соответствующие органы должны быть проведены в период, на который было введено военное положение, принимает решение о назначении... местных выборов (п. 2 ст. 19).

Кроме того, ст. 76 Избирательного кодекса определены виды выборов президента Украины в зависимости от оснований их назначения:

- они могут быть очередными (в связи с окончанием конституционного срока полномочий);
- внеочередными (в связи с досрочным прекращением полномочий);
- повторными (в связи с признанием недействительными выборов).

Указанным положением предусмотрено исчерпывающий перечень

⁶ Решение Конституционного Суда Украины от 5 октября 2005 г. № 6-рп/2005 // URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=23385

⁷ Закон Украины от 12 мая 2015 г. № 389-VIII «О правовом режиме военного положения» // URL: https://yurist-online.org/publ/zakony_ukrainy_zakoni_ukrajini/pro_pravovij_rezhim_voennogo_stanu_ot_12_05_2015_r_389_viii_o_pravovom_rezhime_voennogo_polozhenija_ot_12_05_2015_g_389_viii/4-1-0-151?ysclid=lvb9bleotm569508822

видов выборов президента Украины, имеющий правовое значение, в том числе в связи с дифференциацией правового регулирования выборов разных видов и оснований проведения выборов каждого вида. При этом в указанном перечне отсутствуют выборы, проводимые в связи с окончанием действия режима военного положения. Такие выборы не подпадают под определение очередных, поскольку они назначены не в связи с окончанием конституционного срока полномочий президента Украины, а в связи с окончанием действия режима военного положения, и внеочередных, поскольку полномочия президента досрочно не прекращаются, равно как и повторных, поскольку основные выборы не проводились.

При этом ст. 103 Конституции и ст. 78 Избирательного кодекса, как и иные положения законодательства, не предусматривают возможности проведения очередных выборов в иной, кроме последнего воскресенья марта пятого года полномочий президента Украины, день, а основанием для назначения внеочередных выборов прекращение срока действия военного положения не является. Кроме того, ст. 103 предусматривает проведение только очередных выборов в указанный срок и выборов в случае досрочного прекращения полномочий в период 90 дней со дня прекращения полномочий, не устанавливая иные случаи их проведения.

Исходя из изложенных положений, правовые основания для проведения выборов президента после окончания срока действия или отме-

ны правового режима военного положения недостаточны, а их проведение в указанные сроки не согласуется с целым рядом основополагающих положений избирательного законодательства Украины.

Указом Президента Украины от 24 февраля 2022 г. № 64/2022 «О введении военного положения в Украине» в нарушение подп. 5 п. 1 ст. 6 Закона «О правовом режиме военного положения» не установлен исчерпывающий перечень прав и свобод, которые временно ограничиваются, а лишь обозначен круг прав и свобод, которые могут быть ограничены при действии режима военного положения, т. е. фактически скопированы нормы закона [8]. При этом законодательство возлагает исключительные полномочия по введению таких ограничений, а следовательно, и политическую ответственность за их введение, на президента Украины (с последующим утверждением его решения Верховной радой как дополнительной гарантией прав и свобод человека и гражданина). Более того, ссылаясь на возможность ограничения прав и свобод в период действия военного положения, президент Украины своим указом не установил порядок такого ограничения, в том числе не определил орган, которому делегировал свои полномочия по установлению ограничений, если предположить, что такие полномочия в принципе могут быть делегированы какому-либо органу.

Решение об отложении (непроведении) выборов президента Украины и их неназначение в уста-

⁸ Указ Президента Украины от 24 февраля 2022 г. № 64/2022 «О введении военного положения в Украине» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37641601&pos=4;-88#pos=4;-88

новленном порядке, влекущие за собой отказ в проведении выборов в установленный Конституцией срок и ограничение конституционных прав граждан, не оформлено каким-либо правовым актом ни Верховной рады, ни президента, ни иного конституционного органа. Верховная рада не приняла в установленном порядке, т. е. голосованием, решения об отказе от назначения выборов или какого-либо иного решения, вопрос о назначении выборов на рассмотрение парламента не выносился. Фактически отложение выборов «оформлено» неприятием решения об их назначении и невынесением данного вопроса на рассмотрение парламента.

Согласно сообщениям средств массовой информации, руководители фракций Верховной рады в ноябре 2023 г. подписали меморандум, в котором указали, что выборы будут проведены не ранее чем через полгода после отмены режима военного положения. При этом меморандум не является правовым актом и не может заменять решения парламента, он может расцениваться не более как элемент предварительных межфракционных договорённостей, правовая имплементация которых в правовом государстве должна быть осуществлена в форме соответствующего решения парламента.

Не согласуется неназначение выборов президента Украины и с её международными обязательствами.

Статьёй 9 Конституции Украины установлено, что действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной радой Украины, являются частью национального законода-

тельства Украины, а ст. 19 Закона Украины «О международных договорах Украины» установлен приоритет ратифицированных международных договоров Украины над её законодательными актами.

Право участвовать и выборах и обязанность проводить их периодически закреплены:

– ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г., предусматривающей, что каждый гражданин должен иметь без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах;

– ст. 3 Протокола от 20 марта 1952 г. к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которой стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы.

Указанные положения ратифицированы Украиной и являются частью её национального законодательства, обладающего приоритетом над иными правовыми актами. Кроме того, периодические выборы отнесены к основному принципам свободных выборов ст. 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., предусматривающей, что воля народа должна быть основой власти правительства и находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, и п. 7.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г., согласно которому государства-участники проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом. При этом международные акты не устанавливают ограничений на про-

ведение выборов в условиях военного положения.

Принцип периодических выборов, проведение которых должно быть обеспечено через установленные конституцией сроки, является общепризнанным стандартом демократических выборов, а проведение выборов с установленной периодичностью – международно-правовым обязательством Украины, взятым на себя в ратифицированных международных договорах, имеющих приоритет над её законодательством.

Надо отметить, что на коллективном Западе сегодня также нет чёткого понимания легитимности В.А. Зеленского.

В 2023 г. к проведению выборов призывали спикер Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) Т. Кокс, отмечая, что их проведение – это обязательство Украины по Уставу Совета Европы, а «без выборов демократия невозможна», американский сенатор Л. Грэм, назвавший выборы в 2024 г. для Украины – «следующим шагом в становлении демократии».

Практика демократических государств свидетельствует, что в случае невозможности проведения выборов по различным причинам подтверждение полномочий главы государства может быть осуществлено иной демократической электоральной процедурой, когда выявляется воля народа относительно продолжения осуществления полномочий действующим главой государства, в том числе референдумом.

Верховный Суд Украины принял к производству заявление жителя Черниговской области Серик О.И. и обязал Верховную раду представить

письменные пояснения по существу вопроса [9]. Результат судебного разбирательства о законности продления полномочий, если его рассматривать исключительно с правовой точки зрения, ввиду правовой неопределённости труднопредсказуем, при этом в любом случае может быть не окончательным.

Следует отметить, что в настоящее время в законодательстве Украины имеется правовой пробел, связанный с отсутствием юридической определённости сохранения или перехода властных полномочий президента Украины при непроведении очередных выборов главы государства.

Действующее законодательство Украины в системной взаимосвязи не допускает в императивном порядке продления полномочий президента в период действия режима военного положения. Формально существующая юридическая конструкция пролонгации полномочий порочна с точки зрения публичного права, продление осуществлено в обход воли народа Украины, делегировавшего в 2019 г. право В.А. Зеленскому представлять Украину в должности президента только на пять лет, без достаточных правовых оснований, и нарушает основополагающий международный принцип проведения демократических выборов – их периодичность.

В качестве правовых аспектов решения указанного вопроса могут быть использованы:

– истечение установленного Конституцией Украины срока полномочий президента Украины;

⁹ <https://www.kp.ru/daily/27600/4925265/>

– фактическое уклонение Верховной рады от принятия решения о назначении выборов без принятия решения об их отложении, нерасмотрение данного вопроса на заседании;

– отсутствие в конституции положения о непроведении выборов в период действия военного положения во взаимосвязи с наличием императивного положения о продлении полномочий Верховной рады в условиях военного положения;

– отсутствие возможности проведения очередных выборов в иной, кроме последнего воскресенья марта пятого года срока полномочий президента, день;

– невыполнение президентом требований закона к конкретному указанию перечня ограничений прав и свобод в указе о его введении;

– отступление от международного обязательства Украины проводить периодические выборы, а также положение о конституционной обязанности действующего президента исполнять свои полномочия до вступления в должность вновь избранного президента Украины.

При этом, исходя из толкования Конституционного Суда Украины, нарушение обязанности действо-

вать только на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными конституцией и законами Украины, может быть расценено как прямо запрещённая ст. 5 Конституции узурпация государственной власти.

Легитимность В.А. Зеленского в должности президента Украины после 20 мая 2024 г. будет постоянно находиться под сомнением, при этом актуальность проблемы будет зависеть от текущей ситуации как внутри страны, так и в международных отношениях, и во многом будет определяться внешними факторами.

При этом такая легитимность де-факто может быть навязана избирателям Украины извне так называемым коллективным Западом под покровительством США, как это уже происходило недавно с самопровозглашёнными президентами Венесуэлы (Х. Гуайдо) и Белоруссии (С. Тихановская). На международном направлении такая легитимность по аналогии с «непризнанными республиками» будет определяться международными акторами. При этом она также может быть поставлена под сомнение в рамках политических договорённостей и в любом случае будет достаточно хрупкой.

Процессы, направленные на утрату суверенитета Украины – это тренд, который под нажимом Запада был чётко обозначен ещё в 2004 г. проведением так называемого третьего тура выборов президента Украины, а в дальнейшем «закреплён» в 2014 г. путём государственного отстранения от власти всенародно избранного президента Украины, продолжали активно развиваться на протяжении двух последних десятилетий и привели к полной зависимости государства от внешних акторов – США и Евросоюза.

Несмотря на то что Украина как самостоятельное государство в настоящее время полностью утратила свой суверенитет, её народ, согласно конституции, является носителем суверенитета и единственным легитимным источником власти, исходя из чего именно народ Украины должен окончательно решить данный вопрос.

В любой момент избиратели Украины могут озаботиться вопросом легитимности В.А. Зеленского, который ради сохранения власти пренебрёг нормами права и демократическими принципами организации власти, положениями конституции страны.

Если коллективный Запад попытается провести «легитимацию» В.А. Зеленского за рамками делегированных народом Украины сроков его полномочий (а ничего другого в действиях США и их союзников по НАТО на текущий момент не просматривается), то он фактически будет вынужден отречься от своей «неоколониальной электоральной доктрины», в рамках которой по всему миру проводились вооружённые интервенции, устраивались военные перевороты и организовывались «цветные революции» – и всё это якобы в интересах народа и верховенства права.

В настоящее время легитимность В.А. Зеленского после истечения срока, на который он был избран всенародным голосованием, не имеет юридического закрепления, и все его дальнейшие действия, включая издание, утверждение или подписание нормативных правовых актов, могут быть поставлены под сомнение.

Библиография • References

- Закон Украины от 12 мая 2015 г. № 389-VIII «О правовом режиме военного положения» // URL: https://yurist-online.org/publ/zakony_ukrainy_zakoni_ukrajini/pro_pravovij_rezhim_voennogo_stanu_ot_12_05_2015_r_389_viii_o_pravovom_rezhime_voennogo_polozenija_ot_12_05_2015_g_389_viii/4-1-0-151?ysclid=lvb9bleotm569508822
- [Zakon Ukrainy ot 12 maya 2015 g. № 389-VIII «O pravovom rezhime voennogo polozeniya» // URL: https://yurist-online.org/publ/zakony_ukrainy_zakoni_ukrajini/pro_pravovij_rezhim_voennogo_stanu_ot_12_05_2015_r_389_viii_o_pravovom_rezhime_voennogo_polozenija_ot_12_05_2015_g_389_viii/4-1-0-151?ysclid=lvb9bleotm569508822]
- Избирательный кодекс Украины от 19 декабря 2019 г. № 396-IX // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36685814&pos=6;-106#pos=6;-106
- [Izbiratel'nyj kodeks Ukrainy ot 19 dekabrya 2019 g. № 396-IX // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36685814&pos=6;-106#pos=6;-106]
- Конституция Украины от 28 июня 1996 года № 254к/96-ВР (принята на пятой сессии Верховной Рады Украины) // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30391155&pos=953;-22#pos=953;-22
- [Konstituciya Ukrainy ot 28 iyunya 1996 goda № 254k/96-VR (prinyata na pyatoy sessii Verhovnoj Rady Ukrainy) // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30391155&pos=953;-22#pos=953;-22]
- Решение Конституционного Суда Украины от 5 октября 2005 г. № 6-рп/2005 // URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=23385
- [Reshenie Konstitucionnogo Suda Ukrainy ot 5 oktyabrya 2005 g. № 6-rp/2005 // URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=23385]
- Решение Конституционного Суда Украины от 15 мая 2014 г. № 5-рп/2014 // URL: <https://web.archive.org/web/20220303195259/https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-14#Text>

[Reshenie Konstitucionnogo Suda Ukrainy ot 15 maya 2014 g. № 5-rp/2014 // URL: <https://web.archive.org/web/20220303195259/https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-14#Text>]

Указ Президента Украины от 24 февраля 2022 г. № 64/2022 «О введении военного положения в Украине» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37641601&pos=4;-88#pos=4;-88

[Ukaz Prezidenta Ukrainy ot 24 fevralya 2022 g. № 64/2022 «O vvedenii voennogo polozheniya v Ukraine» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37641601&pos=4;-88#pos=4;-88]

<http://www.roiip.ru/reports/3311.htm>

<https://iz.ru/1703362/2024-05-28/putin-zaiavil-o-neobkhodimosti-glubokogo-analiza-legitimnosti-zelenskogo>

<https://www.kommersant.ru/doc/6729475>

<https://www.kp.ru/daily/27600/4925265/>

Статья поступила в редакцию 21 июня 2024 г.

УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Просим обратить внимание на изменения требований к подготовке сопроводительной документации.



<https://www.observer-journal.ru/jour/about/submissions#authorGuidelines>