

Тарас Цимбалістий,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри конституційного, адміністративного
та фінансового права Тернопільського
національного економічного університету

ІНСТИТУТ ІМПІЧМЕНТУ В СИСТЕМІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Досліджено поняття та сутність імпічменту. Проаналізовано конституційно-правові норми про імпічмент, визначаються проблеми його реалізації в Україні. Внесено пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Ключові слова: імпічмент, інститут імпічменту, конституційно-правова відповідальність, глава держави, президент.

Цимбалістий Т.

Інститут імпічмента в системі конституційно-правової відповідальності

Исследовано понятие и сущность импичмента. Проанализировано конституционно-правовые нормы об импичменте, определены проблемы его реализации в Украине. Внесено предложения по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: импичмент, институт импичмента, конституционно-правовая ответственность, глава государства, президент.

Tsybalisty T.

Institute impeachment system constitutional and legal responsibility

The article deals with the concept and nature of impeachment. Analyzes the constitutional and legal provisions on impeachment, defined problems of its realization in Ukraine. Made suggestions for improving the current legislation in this area.

Keywords: impeachment, institute impeachment, constitutional and legal responsibility, the President said.

Постановка проблеми. Реформа влади і політичної системи, становлення України як демократичної, правової і соціальної держави висуває на порядок денний як одне з основних завдань переосмислення ролі й місця глави держави в системі вищих органів державної влади, пошук найкращої моделі інституту президента з використанням зарубіжного та національного історичного досвіду. В умовах, коли теоретичні ідеї поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову починають втілюватися в реальні правові норми, структури і процедури, актуалізується ідея інституту, який покликаний стати інтегруючим фактором у системі державної влади.

Очевидно, що само собою запровадження посади глави держави ще не означає, що ця інституція сформована з добре відпрацьованою структурою, тісними взаємозв'язками з іншими політичними інститутами і суспільством загалом.

Ефективне функціонування влади при її поділі на законодавчу, виконавчу та судову можливе тільки за наявності чітко відрегульованого механізму стримувань і противаг, тобто коли одна гілка влади контролює іншу з питань, які мають загальнонаціональний характер і від яких залежить курс державної політики. Одним із таких механізмів контролю за діяльністю вищих посадових осіб є процедура імпічменту.

Імпічмент в Україні (як і у інших країнах пострадянського простору) не повністю ввібрав у себе кращі здобутки країн усталеної демократії. Адаже ускладненість процедури (внаслідок залучення до її проведення кількох судових органів і встановлення високої квоти голосів для усунення з посади президента) майже повністю унеможливує проведення цієї процедури на практиці. Це, з одного боку, породжує зловживання главою держави своїми повноваженнями, з іншого – зумовлює імовірність неправового вирішення питання про відповідальність президента і можливість його зміщення в силовому порядку.

Такі обставини зумовлюють необхідність оптимізації механізму конституційно-правової відповідальності Президента України та інших вищих органів державної влади, зокрема удосконалення процедури імпічменту глави держави. Успішність вирішення цього завдання залежить від повноти з'ясування правової природи імпічменту, його призначення і місця в структурі відповідальності, а також критичного опрацювання вітчизняного і врахування відповідного зарубіжного досвіду реалізації цієї процедури.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми. Проблеми функціонування інституту конституційно-правової відповідальності Президента України досліджуються вже тривалий час, хоч і не досить активно. При цьому помітними є теоретичні напрацювання відомих вітчизняних і зарубіжних вчених у галузі теорії держави і права, конституційного права і політології, авторами яких є А. Георгіца, С. Балан, О. Волощук, В. Журавський, А. Коваленко, М. Козюбра, І. Кресіна, Л. Кривенко, Т. Кузьма, Р. Мартинюк, М. Орзіх, В. Погорілко, Н. Сахаров, О. Фрицький, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.

Попри вагомій теоретичній напрацюванні дискусійним залишається визначення перспектив функціонування і розвитку інституту імпичменту Президента України, що пов'язано з обранням тої чи іншої моделі його конституційно-правової відповідальності. Виходячи з цього, *метою* даної статті є комплексний аналіз теоретичних і політико-правових аспектів інституту імпичменту, визначення дієвості і ефективності вітчизняного правового регулювання порядку усунення Президента України з поста, формулювання на цій основі конкретних пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Дострокове усунення глави держави із займаної посади в порядку імпичменту слід розглядати як форму конституційно-правової відповідальності – специфічний вид юридичної відповідальності, що настає у випадках і порядку, передбачених в конституції держави, підставою настання якої є вчинення конституційного правопорушення (делікту) [1, с. 23]. Останній визначається як суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння, що посягає на конституційний лад та його інститути, за вчинення якого передбачена конституційно-правова відповідальність [2, с. 4].

Загалом у світі відповідальність вищих посадових осіб держави за порушення конституції в основному зводиться до усунення їх від виконання своїх обов'язків. Ця парламентська судова процедура (так званий імпичмент) вперше була застосована в Англії в кінці XIV ст. Згодом цей інститут справив значний вплив на конституційний розвиток багатьох країн. Спочатку він був інкорпорований в конституцію США, а зараз закріплений в конституціях багатьох країн, хоча і в різних модифікаціях.

Відмінності в процедурі імпичменту стосуються, перш за все, кола державних діячів, проти яких може бути висунуте звинувачення. Конституція США передбачає можливість усунення з посад в порядку імпичменту президента, віце-президента, суддів і цивільних посадових осіб (федеральних державних службовців). В Італії, Франції, Німеччині, Росії процедура імпичменту поширюється лише на президента, в Японії – на суддів.

Ще одна відмінність в процедурі імпичменту стосується підстав притягнення до відповідальності. За Конституцією США підставою для порушення справи є обвинувачення у порушенні конституції, державній зраді і хабарництві. В інших країнах, особливо там, де імпичмент можливий лише щодо президента, перелік підстав для цього більш вузький: в Італії – це державна зрада, посягання на конституцію, в Німеччині – умисне порушення конституції чи іншого закону.

Різною в зарубіжних країнах є також передбачена конституціями процедура притягнення президента до відповідальності. В європейських країнах континентального права, в франкомовних країнах Африки справа найчастіше порушується парламентом, за суттю, справа вирішується відповідною судовою інстанцією (конституційним чи верховним судом).

Важливу роль в процедурі імпичменту відіграють органи конституційної юстиції. При цьому можна виділити дві групи країн. В одній групі орган конституційного правосуддя безпосередньо вирішує питання про усунення глави держави з посади, тобто за суттю звинувачення, висунутого парламентом (Австрія, Угорщина, Італія, Чехія та ін.). До другої групи країн відносяться ті, країни де органи конституційного правосуддя дають лише висновок з різних питань, пов'язаних з процедурою імпичменту (Болгарія, Білорусь, Казахстан, Румунія, Росія). Так, Конституційний Суд Росії дає висновок лише про дотримання встановленого порядку висунення обвинувачення проти президента (ч. 7 ст. 125 Конституції), Конституційний Суд Білорусі – висновок про порушення Президентом Конституції (висновок про вчинення ним злочину дає спеціальна комісія Верховної Ради – ст. 104 Конституції). В Румунії відповідне повноваження Конституційного суду дуже обмежене – він дає «конституційну раду» щодо пропозиції про усунення президента (ст. 144 Конституції Румунії).

Рішення про імпичмент приймається парламентом і має один наслідок – усунення з посади. Після такого рішення парламенту вступає в дію звичайна процедура кримінального переслідування; остаточний вирок виноситься судом в загальному порядку. Винятком є декілька країн, наприклад, Австрія, де конституційний суд може винести рішення не тільки про усунення президента (чи інших посадових осіб) з посади, але й про його кримінальну відповідальність.

Для зміщення президента з займаної посади подекуди використовується також всенародне голосування (референдум), на яке виносяться питання про політичну відповідальність президента. Якщо ж відповідна пропозиція парламенту відхиляється на референдумі, то це розглядається як вираз недовіри парламенту з боку виборців і тягне за собою його розпуск. Відповідний механізм відповідальності президента передбачений конституціями Австрії (п. 6 ст. 60) та Ісландії (ст. 11).

Варто зауважити, що чинна Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри Президенту України, Верховній Раді України чи будь-яким іншим конституційним органам державної влади як можливої підстави дострокового припинення їх повноважень [3; 4].

Через усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури імпичменту реалізується ретроспективна конституційна відповідальність, тобто така, що є наслідком порушення норм конституції. Проте для правової охорони конституції важливе значення має і позитивний аспект конституційної відповідальності, що полягає у відповідальному ставленні глави держави до своїх обов'язків, належному їх виконанні (позитивна конституційна відповідальність).

Процес імпичменту, доведений до логічного завершення, – випадок у світовій практиці доволі рідкісний. Президентів вбивають або скидають внаслідок військових переворотів значно частіше, ніж законно відправляють у відставку. Йдеться про надзвичайно педантичний за своїм характером захід, а тому схема його проведення, безумовно, має бути складною, але здійсненою [5].

Система і форми конституційно-правової відповідальності Президента України визначаються його місцем та роллю у системі поділу влади згідно з передбаченою Конституцією України формою правління. Сьогодні правовий статус глави держави в Україні визначається особливостями парламентсько-президентської форми правління, яка після періоду 2005–2010 рр. знову стала реальністю внаслідок відповідних громадсько-політичних і конституційно-правових трансформацій, починаючи з 22 лютого 2014 р.

Інститут імпичменту Президента України є основним видом конституційно-правової відповідальності глави держави. Процедура імпичменту була запозичена авторами української Конституції з парламентської практики США та Англії та дещо ускладнена через відсутність двопалатного парламенту. За Конституцією України (ст. 111) «Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпичменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину» [3].

Встановлена Конституцією України процедура імпичменту досить складна. Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту порушується більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Після цього для проведення відповідного розслідування Верховна Рада створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі і яка з'ясовує обставини справи. Висновки і пропозиції комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради, яка за наявності підстав приймає рішення про звинувачення Президента України. Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту приймається Верховною Радою України не менш, як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Таким чином, імпичмент Президента України передбачає шість стадій: ініціювання питання Верховною Радою, створення тимчасової слідчої комісії, розгляд Верховною Радою її пропозицій, перевірка Конституційним Судом, підготовка рішення Верховним Судом і передача його до Верховної Ради, розгляд Верховною Радою питання про імпичмент і прийняття рішення.

Попри наявність рішення Конституційного Суду України, яким надано офіційне тлумачення норм Конституції України щодо недоторканності та імпичменту Президента України [6], зазначена процедура має певні недоліки. Зокрема, не знайшла відображення в законодавстві ціла низка процедурних питань: строки здійснення імпичменту, порядок створення і функціонування тимчасової спеціальної комісії, порядок збору доказів, наслідки здійснення імпичменту.

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що досить складний порядок притягнення Президента до відповідальності, відсутність процесуальної регламентації імпичменту унеможливує його реалізацію.

Таким чином, імпичмент в Україні (як і у інших країнах пострадянського простору) навряд чи є таким, що ввібрав у себе здобутки країн усталених демократичних традицій. Адже ускладненість процедури (внаслідок залучення до її проведення кількох судових органів і встановлення високої квоти голосів для усунення з посади президента) майже повністю унеможливує проведення цієї процедури на практиці.

Правова відповідальність повністю підміняється політичною, а можливість притягнення президента до політичної відповідальності парламентом практично дорівнює нулю, враховуючи рівень корумпованості та застосування засобів прямого та опосередкованого тиску на посадових осіб, у тому числі суддів, у більшості країн пострадянського простору [7, с. 147].

Зважаючи на ситуацію, що склалася в Україні у сфері правового регулювання конституційно-правової відповідальності глави держави і зокрема процедури його імпичменту, вважаємо за необхідне звернути увагу на необхідність вирішення наступних проблем.

На наш погляд, підстави імпичменту доцільно розширити. Світова практика застосування імпичменту щодо президента свідчить про ширше тлумачення конституційною теорією підстав імпичменту, ніж це закріплено Конституцією України.

Аналіз випадків застосування процедури імпичменту щодо президентів свідчить, що негативну поведінку президента, яка підлягає засудженню і тягне за собою імпичмент, можна поділити на три категорії: 1) перевищення конституційних меж своїх повноважень на шкоду іншій гілці влади; 2) злісне порушення встановленого порядку правління, що перешкоджає здійсненню функцій і досягненню мети конкретної державної установи; 3) використання службового становища в особистих цілях або для досягнення результатів, не пов'язаних з діяльністю посадової особи. Всі ці дії, а також вчинення державної зради і злочину, підпадають під формулювання «порушення Конституції і законів». Тому підтримуємо пропозицію про внесення змін до ч. 1 ст. 111 Конституції України про те, що Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпичменту у випадку порушення ним Конституції і законів України [8, с. 106].

Вважаємо за доцільне прийняти окремий закон, який регулював би процедуру імпичменту Президента України. При цьому слід враховувати, що запровадження інституту імпичменту доцільне також щодо інших посадових осіб. Тому такий закон має бути універсальним і регулювати питання імпичменту всіх вищих посадових осіб. У цьому законі, на нашу думку, потрібно чітко окреслити коло суб'єктів, що підлягають імпичменту, строки усіх стадій його проведення тощо.

Потрібен універсальний правовий акт, який би регулював загальний порядок створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України. Прийнятий парламентом 15.01.2009 р. Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії» був визнаний Конституційним Судом України неконституційним відповідно, втратив чинність. Це створило прогалину у правовому регулюванні відповідної стадії процедури імпичменту Президента України. Такий закон був би ще однією запорукою проти можливих зловживань.

Необхідне також законодавче закріплення правових наслідків у випадку припинення імпичменту внаслідок відставки Президента (іншої посадової особи). У світовій практиці застосування цього конституційно-правового інституту відомі випадки, коли добровільна відставка посадової особи в ході імпичменту припиняла розслідування кримінальної справи. Так, у 1973 р. Президент США Р. Ніксон внаслідок уотергейтського скандалу добровільно пішов у відставку і кримінальна справа проти нього була припинена.

Вважаємо за доцільне визначити, що добровільна відставка Президента не повинна припиняти розслідування по кримінальній справі або настання інших юридичних наслідків за вчинене правопорушення. Крім того, ні Конституція України, ні законодавство не містять вказівки на наслідки імпичменту. Лише п. 3 ч. 2 ст. 108 Конституції України зазначає, що повноваження Президента припиняються достроково у разі усунення з поста в порядку імпичменту. На наш погляд, обов'язково треба передбачити у законі, який регулюватиме процедуру здійснення імпичменту, що його наслідком є не тільки відставка посадової особи, а й заборона займати в майбутньому будь-яку посаду в органах державної влади. Така санкція є логічним наслідком імпичменту.

Значною вадою поточного законодавства є відсутність можливості порушити питання про відповідальність Президента шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та за ініціативою Верховної Ради (до прийняття Конституції України 1996 р. така можливість законодавством враховувалася). Згідно з Конституцією України (ст. 5), народ є єдиним джерелом влади і здійснює її як безпосередньо, шляхом референдуму, так і через вибори. Але ст. 108 Конституції України не передбачає дострокове припинення повноважень Президента України за рішенням всеукраїнського референдуму, що аж ніяк не сприяє утвердженню в суспільстві демократичних цінностей [7, с. 138].

Висновок. Таким чином, прийняття законодавства, яким повноцінно регулюватиметься процедура імпичменту з врахуванням викладених вище положень, дозволить перетворити імпичмент на дієву складову конституційно-правової відповідальності глави держави і створить умови для правомірного і ефективного виконання ним своїх функцій.

Список використаної літератури

1. Цимбалістий Т. О. Конституційна юстиція в Україні: навч. посіб. / Т. Цимбалістий. – К. : Центр навчальної літератури, 2007. – 200 с.
2. Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12. 00. 02. / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2007.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою № 3-рп/2000 від 27 березня 2000 р.
5. Кузьма Т. М. Інститут імпичменту: політико-правовий аналіз // Панорама політологічних студій / Науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету. 2010. – Вип. 4, // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Pps/2010_4/kuzma.pdf.
6. Рішення 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 імпичменту Президента України) від 10 грудня 2003 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-03N 19-rp/2003>.
7. Кресіна І. О. Інститут імпичменту: порівняльний політико-правовий аналіз / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, С. В. Балан. – К. : Юридична думка, 2004. – 176 с.
8. Мартинюк Р. Інститут імпичменту в Україні: вади вітчизняної моделі / Р. Мартинюк // Право України. – 2008. – № 2. – С. 105–108.

Стаття надійшла до редакції 21.06.2017.