

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.511

DOI <https://doi.org/10.32782/392240>

Гансецька Е. В.,

аспірантка кафедри конституційного права

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОСОБЛИВОСТІ ВІТЧИЗНЯНОЇ МОДЕЛІ ІНСТИТУТУ ІМПІЧМЕНТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

FEATURES OF THE DOMESTIC MODEL OF THE IMPEACHMENT INSTITUTION OF THE HEAD OF STATE

Основним призначенням статті є розкриття змісту актуальних питань закріплення інституту імпічменту у національній доктрині, а також особливостей процедури реалізації імпічменту як виду конституційної відповідальності глави держави. Автором підкреслено, що важливість надання характеристики імпічменту проявляється насамперед у аспекті його розгляду як одного із найбільш розповсюджених конституційних способів дострокового припинення повноважень глави держави. Висвітлення тематики імпічменту у розрізі даної статті вбачається важливим із огляду на відносну неослідженість даного питання у вітчизняній юридичній науці.

Під час наукового дослідження автором було застосовано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, які стали опорою проведеного аналізу і базисом для трансформування загальних положень доктрини і законодавства у логічні причинно-наслідкові зв'язки, які характеризують ті чи інші правові явища тематики імпічменту.

У статті досліджено питання визначення особливостей інституту імпічменту глави держави та його роль в конституційному праві. Надано термінологічне та сутнісне визначення імпічменту, опираючись на наукові доробки вітчизняних дослідників. Проведено загальний огляд стадій процедури імпічменту.

Також автором було розглянуто дискусійні питання застосування законодавства про імпічмент глави держави та встановлено зв'язок між політичними передумовами його застосування.

Особлива увага була приділена аналізу практики застосування спеціальної процедури усунення глави держави з поста із використанням як нормативно-правової бази України, так і з використанням загальнотеоретичних підходів стосовно імпічменту.

Результатом здійсненого дослідження у рамках даної статті було викладено думку, що існування дієвого механізму імпічменту є незамінним при здійсненні руху України по траєкторії євроінтеграційних процесів. У зв'язку із цим, опрацьована проблематика дозволить в подальшому продовжити висвітлення конституційних проблем, які виникають при реалізації процедури імпічменту глави держави в Україні та забезпечить наукову основу для пошуку оптимальних рішень щодо удосконалення його моделі на українських теренах.

Ключові слова: імпічмент, інститут імпічменту, процедура імпічменту, глава держави, конституційна відповідальність, усунення з поста, система стримувань і противаг.

The article examines the issue of determining the features of the institution of impeachment of the head of state and its role in the constitutional law of Ukraine. The characteristic features of the impeachment procedure are analyzed. The author has explored topical issues of the application of legislation on the impeachment of the head of state.

The main purpose of the article is to reveal the content of topical issues of the institution of impeachment in the national doctrine, as well as the features of the procedure of impeachment as a type of constitutional responsibility of the head of state. The author emphasizes that the importance of characterizing impeachment is manifested primarily in the aspect of its consideration as one of the most common constitutional ways of early termination of powers of the head of state. Coverage of the topic of impeachment in the context of this article is considered important given the lack of research on this issue in domestic jurisprudence.

During the research, the author used general and special research methods, which became the basis of both the study and transforming the general provisions of doctrine and law into logical causal relationships that characterize certain legal phenomena of impeachment.

The article examines the issue of determining the features of the institution of impeachment of the head of state and its role in constitutional law. The terminological and essential definition of impeachment is given, based on the scientific achievements of domestic researchers. An overview of the stages of the impeachment procedure is made.

The author also considered the problematic issues of application of the legislation on the impeachment of the head of state and established the connection between the political preconditions for its application.

Particular attention was paid to the analysis of the practice of applying a special procedure for removing the head of state from post using both the legal framework of Ukraine and the general theoretical approaches to impeachment.

The result of the research conducted within the framework of this article was the opinion that the need for an effective impeachment mechanism is indispensable in Ukraine's European integration processes. In this regard, the discussed issues will allow to continue clarifying the constitutional problems that arise during the impeachment of the head of state in Ukraine and will provide a scientific basis for finding optimal solutions to improve its model in Ukraine.

Key words: *impeachment, institution of impeachment, impeachment procedure, head of state, constitutional responsibility, removal from office, system of checks and balances.*

Постановка проблеми. Суть імпичменту і практика його застосування досі залишаються питанням малодослідженим в основному з тієї причини, що незважаючи на більш як п'ятисотрічну історію існування даного правового явища, на нинішній момент його навряд чи можна вважати поширеним інструментом усунення з посади чи поста вищих посадових осіб органів державної влади.

У цьому аспекті сама поодинокість випадків усунення глави держави з поста в порядку імпичменту свідчить, що в системі стримувань і противаг інститут імпичменту часто виступає не у якості засобу притягнення глави держави до конституційної відповідальності, а як потенційна можливість такого притягнення.

Але разом із тим, тематика імпичменту не тільки не втрачає своєї актуальності, а й набирає суттєвих обертів на шляху його удосконалення, запровадження більш ефективної його моделі. На наше переконання, ефективне використання інструменту можливого усунення з посади глави держави може свідчити про рівень розвитку конституціоналізму у державі в цілому. Однак те, що в Україні ще жодного разу не було усунуто Президента з поста у порядку імпичменту, не говорить про досконалий роботу кожного із представників. Це радше говорить про складність доведення цієї процедури до кінця, адже вона є багатоступеневою і фактично необмеженою у часі. Разом із цим правова наука потребує додаткових досліджень стосовно інституту імпичменту глави держави для його подальшого удосконалення, оскільки імпичмент донині вважається найбільш відомим конституційним способом дострокового припинення повноважень глави держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Правові дослідження щодо інституту імпичменту глави держави не є численними у вітчизняній юридичній науці. Говорячи про вчених, найбільший вклад яких був внесений у розвиток інституту імпичменту в Україні, слід відмітити В.М. Шаповала, Т.О. Цимбалістого, Ю.М. Тодіку, С.В. Балан, М.В. Беляєву, С.В. Болдирєва, А.А. Коваленко, І.А. Кресіну, Г.М. Малкіну, Р.В. Мартинюк, Л.Р. Наливайко, Н.Г. та інших.

Метою наукової статті є висвітлення актуальних питань, пов'язаних з інститутом імпичменту в Україні як видом конституційної відповідальності глави держави.

Виклад основного матеріалу. Ступаючи на шлях з'ясування особливостей правової природи інституту імпичменту, перш за все слід звернутися до термінологічних визначень імпичменту як такого.

Так, П. П. Шляхтун зазначає, що імпичмент у загальному розумінні – це конституційно встановлений порядок притягнення парламентом до відповідальності вищих посадових осіб держави (президента, міністрів, суддів тощо) за порушення ними законів [1, с. 172].

Характеристика сутнісної основи імпичменту була надана і Н.В. Плахотнюком. Вчений схиляється до розгляду імпичменту у якості як дострокового припинення повноважень президента, так і виду відповідальності глави держави. При цьому зауважуючи, що відсутність чітко розробленого механізму застосування останньої приводить до неможливості її практичного здійснення [2, с. 12]. Схожі міркування були висловлені Ю.Г. Барабашем [3, с. 195-196].

Незважаючи на певного роду скептицизм у відношенні потенційного застосування імпі-

менту, українські дослідники нерідко зазначають, що даний інститут має насамперед запобіжне значення, бо притягнення президента до конституційної відповідальності в порядку імпічменту трапляється у політичній практиці держав порівняно рідко [4, с. 5]. Про це ж стверджує й А.О. Мішин, який обґрунтовано звертає нашу увагу на те, що «ефективність імпічменту в межах системи стримувань і противаг слід оцінювати не з точки зору його застосування, а з погляду можливості його використання у критичних ситуаціях» [5, с. 89].

Особливе науково-теоретичне значення для аналізу вітчизняної моделі імпічменту Президента України має детальне дослідження стадій процедури, які урегульовані як у Основному Законі [6] нашої держави, так і у спеціальному Законі України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» (далі – Закон) [7]. Відповідно до статті 3 Закону, питання про усунення президента з поста у порядку імпічменту ініціює більшість від конституційного складу Верховної Ради України, тобто не менш ніж 226 народних депутатів. Після цього свій початок бере розслідування, яке має свої специфічні особливості, якщо порівнювати його із досудовим розслідуванням у рамках кримінального провадження. Так, розслідування проводить спеціальна тимчасова слідча комісія. Під час здійснення своєї діяльності комісія керується законами України, зокрема спеціальним законом, який встановлює особливості її повноважень (ст. 4 – 14 Закону).

За результатами своєї роботи комісія надає відповідні висновки та пропозиції, які розглядають на засіданні парламенту і якщо такі висновки є достатньо переконливими для парламентаріїв, то Верховною Радою України приймається рішення про звинувачення президента (що також відрізняється від обвинувачення у порядку кримінального судочинства). За цим слідує перевірка Конституційним Судом України додержання конституційної процедури, а також підготовка рішення Верховним Судом і передача його до Верховної Ради України (ст. 20 Закону). Надалі рішення про усунення президента з поста у порядку імпічменту має бути підтверджено голосами народних депутатів окремо у рамках винесення кінцевого рішення.

Про усунення Президента України Верховною Радою з поста в порядку імпічменту Голова Верховної Ради України офіційно повідомляє Президента України, Прем'єр-міністра України, Голову Конституційного Суду України, Голову Верховного Суду та негайно оприлюднює відповідний акт Верховної Ради через засоби масової інформації. Однак, якщо Верховною Радою України постанова про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту не була прийнята, то головуючий на пленарному засіданні має оголосити про припинення процедури імпічменту, а також принести вибачення від імені усього складу парламенту Президенту України (ст. 21-22 Закону).

Дана стадія є заключною і визначальною. Саме під час ухвалення відповідного рішення процедуру імпічменту можна вважати завершеною. Із огляду на це, особливості вітчизняної моделі інституту імпічменту можна розглядати крізь призму функціонування інституту парламентського розслідування. В даному випадку великої актуальності набирає протистояння політичної та правової систем, де при прийнятті будь-яких рішень вкрай необхідним є дотримання балансу між державною владою та суб'єктами політичного процесу, які здійснюють свої повноваження під час застосування спеціальної парламентської процедури.

Як бачимо, процедура імпічменту є багаторівневою і може бути реалізована лише за умов сильної консолідації парламентаріїв, що підкріплюється Конституційним Судом України та Верховним Судом. Окрім цього, процедура має шанс на застосування за умов невеликої фракції президента у парламенті. Зважаючи на політичні реалії України, варто сказати, що це є не завжди можливим. Це пов'язано із приблизно одночасним приходом до влади як очільника держави, так і парламенту. В умовах, коли відповідні вибори проводяться із різницею у півроку, у країні так чи інакше спостерігається превалювання однієї політичної сили, яка має великі шанси до утримання своїх владних позицій до закінчення президентської каденції. Враховуючи вказане, підтримання імпічменту президента представниками парламенту у достатній кількості набраних голосів є політично складним завданням.

На підтвердження останньої тези слід звернутися до факту, що в Україні досі ще

жодного разу не було ініційовано питання усунення Президента України у порядку імпічменту (не беручи до уваги епізод самоусунення у 2014 році) [8]. Можна сказати, що з одного боку це говорить про законність дій та ухвалених рішень кожного із президентів нашої держави, адже підставою для запуску імпічменту за національним законодавством може бути тільки вчинення державної зради або іншого злочину. З іншого боку, подібна практика незастосування імпічменту може сигналізувати і про недосконалість самої процедури, закріпленої у чинних нормативно-правових актах.

Станом на сьогодні спеціальним законом детально прописано процедуру імпічменту на виконання відповідних положень Конституції України. Встановлено і підстави та порядок ініціювання імпічменту, урегульовано порядок утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії, а також спеціальних прокурорів і слідчих, прописано порядок ухвалення рішення про звинувачення президента та ухвалення кінцевого рішення. Але навіть підсумовуючи положення національного законодавства, які регулюють процедуру імпічменту, варто зазначити, що невеликий потенціал її реалізації полягає не стільки у недосконалій правовій базі приписів, скільки у відсутності на це реального запиту суспільства та відповідного політичного середовища.

Тобто формально процедура імпічменту є врегульованою вітчизняним законодавством достатньою мірою для того, аби реалізувати положення по глави держави з поста. У цьому сенсі згаданий раніше складний порядок застосування імпічменту та законодавчо врегульова-

на процедура можуть обумовлюватися не тільки мірою юридичної відповідальності, яка покладається на президента, а й необхідністю створення системи гарантій від необґрунтованого застосування процедури.

Висновки і пропозиції. Науковці в галузі конституційного права постійно наголошують на необхідності зміни реалізації механізму процедури імпічменту глави держави в Україні. При цьому дослідники зазначають, що інститут імпічменту, по-перше, має нести насамперед запобіжне значення, бо притягнення до відповідальності в порядку імпічменту трапляється у політичній практиці демократично розвинених держав порівняно рідко, по-друге, виступати ефективним елементом системи стримувань і противаг у функціонуванні вітчизняного механізму державної влади.

За загальною традицією, інститут імпічменту через відносну рідкість застосування виконує у демократичних країнах радше превентивну функцію, проте важливо підкреслити, що вітчизняна модель інституту імпічменту при необхідності має виступати ефективним засобом забезпечення функціонування системи стримувань і противаг.

Окреслені питання набувають особливої важливості в умовах сьогодення саме з причин курсу, який обрала Україна, адже наразі національне законодавство має гармонійно змінюватись та адаптуватись до стандартів європейського. А існування дієвого механізму усунення глави держави у порядку імпічменту є одним із головних елементів побудови насправді демократичного та правового суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів. К., 2005. С. 172.
2. Плахотнюк Н.Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид.наук. Харків, 1999. С. 12.
3. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : монографія. Х. : Право, 2008. С. 195-196.
4. Інститут імпічменту: порівняльний політико-правовий аналіз : [монографія] / [І.О. Кресіна, А.А. Коваленко, С.В. Балан]. К. : Юридична думка, 2004. С. 5.
5. Егоров С.А., Крылова Н.С. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М. : Наука, 1984. С. 89.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
7. Закон України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» від 10.09.2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-20>.
8. Постанова Верховної Ради України «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України» від 22.02.2014 № 757-VII із змін, і доп. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 11. С. 158.