

Наливайко Л. Р.,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Пізнюр І. В.,
слухач магістратури
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПРОЦЕДУРА ІМПІЧМЕНТУ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

PROCEDURE OF IMPEACHMENT: PROBLEM QUESTIONS

Стаття присвячена дослідженню імпічменту глави держави, що передбачає процедуру притягнення до відповідальності вищих посадових осіб у випадках вчинення ними певних злочинів. Проаналізовані приклади застосування імпічменту в зарубіжних країнах. Розглядаються складнощі, які виникають під час його реалізації, та проблемні питання механізму процедури імпічменту в Україні. З'ясовано, що імпічмент відіграє важливу роль у становленні правової держави та демократії, тому потребує більшого акцентування уваги під час розгляду і вивчення.

Ключові слова: глава держави, президент, конституційна відповідальність, політична відповідальність, імпічмент.

Статья посвящена исследованию импичмента главы государства, что предусматривает процедуру привлечения к ответственности высших должностных лиц в случаях совершения ими определённых преступлений. Проанализированы примеры применения импичмента в зарубежных странах. Рассматриваются сложности, возникающие при его реализации, и проблемные вопросы механизма процедуры импичмента в Украине. Установлено, что импичмент играет важную роль в становлении правового государства и демократии, поэтому требует большего акцентирования внимания при рассмотрении и изучении.

Ключевые слова: глава государства, президент, конституционная ответственность, политическая ответственность, импичмент.

The article investigates the impeachment of head of state providing for a procedure prosecution of senior officials in case performance by them some crimes. Investigated examples of impeachment in foreign countries. Considers the problems that arise in its implementation, and issues impeachment mechanism in Ukraine. Also it was found that impeachment plays an important role in establishing the rule of law and above all democracy, which requires greater focusing in considering and studying this phenomenon and its settlement is at the legislative level.

Key words: head of state, president, constitutional responsibility, political responsibility, impeachment.

Проблема відповідальності вищих посадових осіб набуває сьогодні особливої актуальності. Вищі посадові особи є гарантами прав і свобод людини, захисниками найважливіших життєвих цінностей людини і громадянина, держави в цілому, тому останнім часом науковці зацікавлені дослідженням феномена імпічменту як заходу позбавлення повноважень вищих посадових осіб за скоєння ними державної зради чи інших злочинів.

Перш за все перед дослідженням феномена імпічменту визначимося щодо етимології поняття «імпічмент». Так, «імпічмент» (від англ. «impeachment» – осуд, обвинувачення, від старофранц. «empeachment» – перешкода, тортури) – за конституціями ряду держав процедура притягнення парламентом до відповідальності вищих посадових осіб у випадках вчинення ними певних злочинів. Слово «impeach» походить від терміна «impeachen» англійської мови Середньовіччя, який означає «заважати» чи «звинувачувати», та латинського «impedire» – «зв'язувати» або «заковувати».

Сучасне смислове навантаження поняття «імпічмент» досить різноманітне. Існує багато визначень імпічменту, в яких по-різному висвітлюється його сутність та зміст. Різноманітне тлумачення терміна «імпічмент» пов'язане перш за все з тим, що ця

процедура в кожній державі істотно відрізняється за підставами і суб'єктами цієї процедури.

«Імпічмент» – процедура притягнення до відповідальності і усунення з посади ряду посадових осіб [1, с. 43]. Вищі посадові особи відстороняються від посади, якщо визнаються винними в зраді, хабарництві або інших важких злочинах і провіні.

Імпічмент також визначається у деяких країнах як конституційно встановлений порядок притягнення парламентом до відповідальності вищих посадових осіб держави (президента, міністрів, суддів вищих судів та ін.) за порушення ними законів [2, с. 172]. Під імпічментом також розуміють особливий порядок (процедуру) обвинувачення посадових осіб держави (президентів, міністрів, суддів та ін.), передбачений конституціями ряду країн, зокрема США, та в тій чи іншій формі – Англії, Франції, деяких держав латинської Америки тощо [3, с. 191].

Під імпічментом розуміється встановлена законом процедура притягнення до відповідальності за грубі порушення закону посадових осіб до завершення терміну одержаних ними відповідно до конституції та законодавства повноважень [4, с. 107–108].

Науковці тлумачать «імпічмент» як спеціальну процедуру притягнення до юридичної відповідальності вищої посадової особи держави у випадку вчи-

нення такою особою державної зради чи інших злочинів [5, с. 550].

Існує й розуміння імпічменту як «засобу самозахисту народу». По-перше, тому що імпічмент ініціює і в деяких країнах навіть проводить орган, якому делегований суверенітет народу. По-друге, імпічмент застосовується до конкретної особи тільки тоді, коли її дії не відповідають загальним нормам, які визнані мірою гідної поведінки в суспільстві [6, с. 8]. У наведеному визначенні імпічмент відіграє велику роль у формуванні саме правової держави, демократії, оскільки зазначається, що саме імпічмент виступає засобом захисту народу, його інтересів, життєвих цінностей.

Л.Р. Наливайко, М.В. Беляєва під імпічментом розуміють спеціальну парламентську процедуру відкликання з посад вищих службових осіб держави, позбавлення повноважень осіб, обраних до органу законодавчої, державної або місцевої влади, за грубі порушення законів. Що стосується імпічменту в Україні, то це усунення Президента України з поста на основі рішення, сформульованого Верховною Радою України за спеціальною процедурою, про обвинувачення його у вчиненні державної зради або іншого злочину [7, с. 108–109].

На сьогодні різні джерела трактують визначення «імпічменту» в різноманітних формах, хоча Конституція та конституційне законодавство України не надають чіткого визначення терміна «імпічмент». Єдиними підставами для запуску процедури є «вчинення державної зради або іншого злочину», що підпадає під дію кримінального закону. Процедура імпічменту закінчується відстороненням позбавленого недоторканності Президента України від влади [8, с. 116–117]. Так, можна стверджувати, що імпічмент – це спеціальна процедура відкликання з посад вищих службових осіб держави, позбавлення повноважень осіб, які належать до органу законодавчої, державної, місцевої влади тощо, за вчинення такою особою державної зради чи інших злочинів, передбачених законодавством.

Порушуючи питання про механізм процедури імпічменту в Україні, необхідно згадати приклади застосування імпічменту економічно розвинених держав.

Проведений аналіз дає змогу зазначити, що існує багато розбіжностей стосовно механізму застосування імпічменту в різних країнах. Так, конституції низки країн Європи відносять процес імпічменту до компетенції суду. В одних країнах в цьому бере участь Конституційний Суд (Литва, Німеччина, Словачія, Хорватія), в інших – Верховний Суд (Кіпр), а в деяких країнах зазначені органи компетентні в цьому питанні (Росія, Україна). Верховний Суд США не бере участь в процесі і навіть неправомірний давати які-небудь рекомендації в процесі.

Питання про повноваження суду – одне з найважливіших спірних питань сучасного інституту імпічменту. Згідно з Конституцією Словенії тільки Конституційний Суд приймає рішення про

відповідальність президента. У деяких державах конституційну санкцію застосовує парламент, але виводи суду незаперечні.

Важливо зазначити про механізм реалізації інституту імпічменту в Німеччині. У Німеччині повноваження Федерального президента прописані у п'ятому розділі Конституції. Про порядок його усунення від влади йдеться у Конституції країни. Бундестаг або Бундесрат може порушити перед Федеральним Конституційним Судом звинувачення проти Федерального президента в умисному порушенні ним Основного Закону чи іншого федерального закону. Пропозиція про порушення звинувачення має бути представлена не менш як чвертю голосів членів Бундестагу або чвертю голосів членів Бундесрату. Для вирішення питання про порушення звинувачення необхідна більшість у дві третини голосів членів Бундестагу або у дві третини голосів членів Бундесрату. Звинувачення підтримується уповноваженим, який висунув звинувачення органу [9, с. 430–432]. При встановленні Федеральним Конституційним Судом вини президента у навмисному порушенні законодавства може бути оголошено про усунення Федерального президента з посади.

Після порушення звинувачення Федеральний Конституційний Суд має право тимчасовим розпорядженням постановити, що Федеральний президент не може виконувати свої посадові функції. З огляду на реальне значення фігури Федерального президента в житті країни на практиці відсторонення чинного президента жодного разу не реалізовувалося [9, с. 430–432]. Таким чином, процедура імпічменту у ФРН реалізується у двопалатному парламенті, обвинувачення може бути сформульоване будь-якою з палат парламенту. Рішення про тимчасове припинення повноважень президента приймає Конституційний Суд.

В Італії і Австрії рішення приймається на спільному засіданні обох палат. Конституція Російської Федерації передбачає ініціативу тільки нижньої палати парламенту – Державної Думи, де рішення приймається двома третинами голосів [10, с. 154–155].

У США розгляд справ про імпічмент можна поділити на три стадії: збудження переслідування палатою представників, розгляд матеріалів відповідним комітетом палати, судові слухання в сенаті, що закінчуються винесенням вироку.

Після висування обвинувачення конституції деяких держав, наприклад, Словенії та Угорщини, передбачають можливість припинення повноважень президента до закінчення розгляду справи [10, с. 154–155].

Що стосується створення спеціальної слідчої комісії, то в деяких країнах створення такої комісії не передбачено, зокрема у Румунії та Болгарії прийняттю рішення передують розгляд справи та формулювання висновків Конституційного Суду.

В Болгарії, Хорватії і Словенії рішення Конституційного Суду про наявність правопорушення, в якому звинувачено президента, автоматично веде до припинення його повноважень.

В узагальненому вигляді будь-яка процедура імпичменту президента включає обов'язково стадії ініціювання, розслідування, розгляду його висновків та прийняття рішення по справі. Порушення питання про імпичмент здійснюється у стінах представницького органу за ініціативою групи парламентаріїв. Їх кількість визначається національним законодавством. У республіці Болгарія, зокрема, обвинувачення висувається за пропозицією не менше чверті народних представників і вважається підтриманим, якщо за нього проголосувало більше третини депутатів, у Литві – за рішенням кваліфікованої більшості [10, с. 154–155].

Що ж стосується механізму реалізації імпичменту в Україні, то він 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 [11, с. 89].

Згідно зі статтею 111 Конституції України Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпичменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України.

За наявності підстав Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу 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 [12].

Згідно з Конституцією України порядок імпичменту має квазісудовий характер, тобто містить деякі елементи досудових процедур: створення спеціальної тимчасової слідчої комісії, призначення спеціального прокурора, спеціальних слідчих, пред'явлення обвинувачення, надання висновку Верховним Судом України. Однак сам судовий процес відсутній: немає судових засідань, змагальності і диспозитивності сторін, свободи у наданні доказів, їх дослідженні та доведенні їхньої переконливості перед судом, а головне – не вистачає обвинувального вироку суду, згідно з яким особу можна вважати винною у скоєнні злочину.

Такі конституційні протиріччя є невирішеними як у теоретичному, так і в практичному сенсі, оскільки стаття 124 Конституції України наголошує на тому, що «Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються» [12]. Частина друга цієї ж статті зазначає, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі. Звідси виникає колізія, оскільки стаття 111 Конституції передбачає, що саме Верховна Рада України приймає рішення про звинувачення, створює спеціальну тимчасову слідчу комісію для проведення розслідування. Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України. Все це суперечить нормам статті 124 Конституції України.

Ще більше питань виникає за відсутності чітко регламентованої на законодавчому рівні процедури імпичменту. Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України посадові особи органів державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Проте стаття 111 Конституції України ні межі, ні спосіб дії суб'єктів процедури імпичменту не визначає. Зокрема, це стосується спеціального прокурора, спеціальних слідчих та тимчасової слідчої комісії. Невизначені права та обов'язки захисників, свідків, експертів. Неврегульовані також дії Верховного Суду України як суб'єкта конституційно-правової процедури, зокрема не визначено, хто, у якому складі і яким чином готує та затверджує висновок Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Зазначена процедура усунення Президента України з посади має певні недоліки, зокрема не знайшла відображення в законодавстві ціла низка процедурних питань, таких як строки здійснення імпичменту, порядок створення і функціонування тимчасової спеціальної комісії, порядок збору доказів, наслідки здійснення імпичменту.

Такий досить складний порядок притягнення Президента до відповідальності, відсутність процесуальної регламентації імпичменту робить його здійснення майже неможливим.

Нещодавно науковці зацікавилися розглядом цієї теми, а саме питанням реалізації механізму процедури імпичменту. Цікаво, що українські дослідники зазначають, що інститут імпичменту має насамперед запобіжне значення, бо притягнення президента до відповідальності в порядку імпичменту трапляється у політичній практиці держав порівняно рідко [11, с. 95]. Наприклад, на сьогодні можна виділити один такий досвід в світі. Отже, найвідомішим прикладом вдалого імпичменту є позбавлення влади Президента Литви Р. Паксаса [13, с. 124].

Відповідальність Президента України слід віднести до мало розроблених у теорії та складно сформульованих у нормативній моделі складових інституту президента. Фактично конституційні норми вказу-

ють на один вид відповідальності – конституційну, що здійснюється у формі усунення з поста в порядку імпічменту. Однак цей вид відповідальності – це відповідальність за вчинення злочину. При цьому не визначено, чи є таким злочином порушення присяги, і якщо є, то хто, як, та у який спосіб це буде визначати [14, с. 20]. Всі ці питання потребують вивчення та свого вдосконалення перш за все на законодавчому рівні.

Незважаючи на те, що в науковій літературі майже не піднімалося питання щодо перспективи законодавчої поправки до такого юридичного формулювання підстави імпічменту в Конституції України, зазначена тенденція у зв'язку з цим аж ніяк не свідчить про відсутність проблеми щодо застосування інституту імпічменту. Проблеми підстав проведення зазначеної процедури приводять як до теоретичних, так і до практичних аспектів. З цього приводу можна навести певні думки. Так, з цього приводу С.В. Болдирев та Б.Ю. Ребриш пропонують внести зміни до частини 1 статті 111 Основного Закону України, зміст якої викласти таким чином: «Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним діянь, які порушують Конституцію, конституційні закони та завдали тяжкої шкоди державі» [15, с. 115].

Багато питань виникає за відсутності чітко регламентованої на законодавчому рівні процедури імпічменту. Для вирішення цієї проблеми необхідно чітко визначити науково-практичні пропозиції, що спрямовані на створення необхідної нормативно-правової бази, наприклад, окремого Закону України «Про Президента України», який би забезпечував реалізацію механізму процедури імпічменту Президента України, визначав та встановлював його відповідальність перед народом України за свої дії та бездіяльність [8, с. 114]. Для того, щоб механізм відповідальності Президента України мав дієвий характер, він повинен бути закріплений лише в чітко визначених нормативно-правових актах згідно з розмежуванням повноважень різних рівнів публічної влади, встановленої Конституцією України. Всі питання, які стосуються діяльності, зокрема відповідальності посадових осіб вищих органів державної влади, мають дістати відображення і рішення у відповідних нормативно-правових актах. Це слід зробити хоча б для того, щоб уберегти себе і наступні покоління від можливих політичних криз [16, с. 10–12].

Окрім прийняття окремого закону, який би регулював процедуру імпічменту Президента України, та правового акта, який би регулював загальний порядок створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України тощо, необхідно також на законодавчому рівні закріпити правові наслідки у разі припинення імпічменту внаслідок відставки Президента. Добровільна відставка Президента не повинна припиняти розслідування по кримінальній справі або унеможливити настання інших юридичних наслідків за вчинене правопорушення.

Президент України посідає важливе місце в системі органів держави, що обумовлено не тільки специфічним статусом глави держави, а й наділенням його широкими повноваженнями. Він знаходиться не над гілками влади, а між ними, забезпечуючи єдність державної влади та ефективне функціонування її гілок [17, с. 499]. Через це інститут імпічменту є правовою гарантією для запобігання узурпації влади главою держави і фактично єдиною процедурою притягнення Президента України до юридичної відповідальності [18, с. 5]. Тому доцільно приділити увагу саме імпічменту Президента як гаранта законності та правопорядку в країні.

Необхідність інституту імпічменту у політичному відношенні пов'язана із системою стримувань і противаг, адже президент має право у визначеному законом випадках розпускати парламент; у юридичному – з відповідальністю за потенційний злочин перед людиною, суспільством чи державою, адже президент є такою ж людиною як і всі інші, котра на певний час займає найвищу посаду в країні [19, с. 411].

Таким чином, проведений аналіз механізму процедури імпічменту в Україні дає змогу констатувати, що багато питань виникає за відсутності чітко регламентованої на законодавчому рівні процедури імпічменту. Для вирішення цієї проблеми необхідно чітко визначити науково-практичні пропозиції, що спрямовані на створення необхідної нормативно-правової бази, яка б забезпечувала реалізацію механізму процедури імпічменту Президента України, визначала та встановлювала його відповідальність перед народом України за свої дії та бездіяльність. Імпічмент відіграє важливу роль у становленні правової держави та перш, за все демократії, тому потребує більшого акцентування уваги при своєму розгляді і вивченні та врегулювання саме на законодавчому рівні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред., рук. авт. кол.: С.А. Авакьян. – М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2001. – 688 с.
2. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів / П.П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – 568 с.
3. Популярна юридична енциклопедія / [В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін.]. – К. : Хрінком Інтер, 2002. – 528 с.
4. Мартинюк Р.В. Інститут імпічменту в Україні: вади вітчизняної моделі / Р.В. Мартинюк // Право України. – 2008. – № 2. – С. 105–108.
5. Теліпко В.Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / В.Е. Теліпко. – К. : Центр учбової літератури, 2009 – 568 с.
6. Статкявичус М. Импи́чмент и его последствия / М. Статкявичус // Закон и право. – 2004. – № 10. – С. 8–12.
7. Наливайко Л.Р. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права (Explanatory Terminological Dictionary on Constitutional law) / Л.Р. Наливайко, М.В. Беляєва – 2-ге вид. доповн. – Запоріжжя : Дніпровський металург, 2010. – 304 с.

8. Павловська Н.Г. Механізм процедури імпічменту (теоретичний та практичний досвід) / Н.Г. Павловська // *Право України*. – 2010. – № 3. – С. 115–119.
9. Конституційне право зарубіжних країн : [навч. посібник] / [М.С. Горшеньова, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін.] ; за заг. ред. В.О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
10. Мельник О.М. Імпічмент президента. Можливість і доцільність / О.М. Мельник // *Віче*. – 2000. – № 2 (95). – С. 150–155.
11. Інститут імпічменту: порівняльний політико-правовий аналіз : [монографія] / [І.О. Кресіна, А.А. Коваленко, С.В. Балан]. – К. : Юридична думка, 2004. – 176 с.
12. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами і допов.) // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
13. Сухонос В.В. Конституційно-правовий та історичний аспекти припинення повноважень глави держави: теоретико-методологічний аналіз / В.В. Сухонос // *Підприємництво, господарство і право*. – 2007. – № 6. – С. 122–125.
14. Мельниченко В.О. Інститут президента в Україні: стан та перспективи розвитку / В.О. Мельниченко, Н.І. Плахотнюк // *Право України*. – 2009. – № 12. – С. 18–29.
15. Болдирев С.В. Підстави проведення імпічменту глави держави за Конституцією України: перспективи удосконалення / С.В. Болдирев, Б.Ю. Ребриш // *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. – Вип. 23. – Х. : Право, 2012. – С. 106–115.
16. Волкотруб С.Г. Імунітет і проблеми його захисту в кримінальному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / С.Г. Волкотруб. – Х., 2003. – 19 с.
17. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : [монографія] / Л.Р. Наливайко. – Х. : Право, 2009. – 600 с.
18. Сухонос В.В. Імпічмент як спосіб припинення повноважень глави держави: конституційний та політико-правовий аспекти / В.В. Сухонос // *Правовий вісник Української академії банківської справи*. – 2014. – № 1. – С. 3–6.
19. Войтенко Ю.М. Інститут імпічменту у політико-правовій системі України та світу / Ю.М. Войтенко // *Гілея*. – 2015. – Вип. 94. – С. 408–412.