

Гедульянов В. Е.,
кандидат юридичних наук

ІМПІЧМЕНТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ НАСТУПНОГО ЕТАПУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

IMPEACHMENT OF THE PRESIDENT OF UKRAINE: CURRENT STATUS AND TASKS FOR THE NEXT STAGE OF CONSTITUTIONAL REFORM

У статті аргументовано важливість здійснювати правову регламентацію імпічменту Президента України, враховуючи його подвійну природу як прояву політичної та конституційно-правової відповідальності. Узагальнено, що недоліки надмірної політизації процедури імпічменту включають: а) зниження рівня правової визначеності та відсутність чіткої правової регламентації; б) використання імпічменту як інструменту політичної боротьби, що підвищує ризик політичних криз; в) можливу втрату довіри громадянського суспільства до політичних процесів та інститутів. Продемонстровано, що недоліки неврахування політичної складової імпічменту включають: а) ймовірність переваги форми над змістом; б) надмірну політизацію процесу, що може перетворити політичні рішення на судові справи.

Наголошено на необхідності удосконалення правової регламентації процедури імпічменту: а) перегляд процедури задля надання їй реалістичності; б) закріплення переглянutoї процедури шляхом внесення змін до статті 111 Основного закону України 1996 року та інших актів конституційного законодавства; в) неможливість внесення таких змін в умовах режиму воєнного стану; г) недоцільність проектування змін до стабілізації внутрішньополітичної ситуації та відновлення функціонування державних інституцій в умовах мирного часу, оскільки це може відволікати ресурси та увагу від більш нагальних проблем і форма правління може змінитися. Резюмовано, що в Україні удосконалення процедури імпічменту необхідно, але відповідні заходи доцільно розпочинати після стабілізації внутрішньополітичної ситуації та відновлення функціонування державних інституцій, у т.ч. тому, що історія держави і права зарубіжних країн демонструє, що під час поствоєнної відбудови може відбутися зміна форми правління. Сформульовано перспективи подальших досліджень у цьому напрямі.

Ключові слова: відкликання посадових осіб, орган держави, державний орган, представницька демократія, інститут представницької демократії, народовладдя.

The article argues the importance of legal regulation of the impeachment of the President of Ukraine, given its dual nature as a manifestation of political and constitutional and legal responsibility. The author summarises that the disadvantages of excessive politicisation of the impeachment procedure include: a) a decrease in the level of legal certainty and lack of clear legal regulation; b) use of impeachment as an instrument of political struggle, which increases the risk of political crises; c) possible loss of civil society's trust in political processes and institutions. It is demonstrated that the disadvantages of not taking into account the political component of impeachment include: a) the possibility of form over substance; b) excessive politicisation of the process, which may turn political decisions into court cases.

The author emphasises the need to improve the legal regulation of the impeachment procedure: a) revision of the procedure to make it realistic; b) consolidation of the revised procedure by amending Article 111 of the 1996 Fundamental Law of Ukraine and other acts of constitutional legislation; c) the inexpediency of designing changes before the stabilisation of the domestic political situation and the restoration of the functioning of state institutions in peacetime, as this may divert resources and attention from more pressing problems and the form of government may change. The author concludes that in Ukraine, it is necessary to improve the impeachment procedure, but it is advisable to start the relevant measures after stabilisation of the domestic political situation and restoration of the functioning of state institutions, including because the history of the state and law of foreign countries demonstrates that during post-war reconstruction, the form of government may change. Prospects for further research in this area are formulated.

Key words: recall of officials, state body, state official, representative democracy, institution of representative democracy, democracy.

Постановка проблеми. Інститут імпічменту глави держави за його наявності у чинному законодавстві завжди привертає увагу фахівців з конституційного права, незалежно від того,

чи застосовувався він коли-небудь на практиці. Це питання є особливо актуальним для науки конституційного права України, адже, з огляду на політичну та правову еволюцію, імпічмент може стати важливим механізмом забезпечення конституційно-правової відповідальності. Дослідження цього інституту є необхідним для розуміння його потенційного впливу на стабільність публічного управління, правопорядок та для подальшої розбудови демократії в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті використано як праці тих вчених, які досліджували проблематику відкликання виборних осіб у цілому (дивись, наприклад, [1–4]), так і роботи, присвячені безпосередньо імпічменту Президента України – це публікації таких фахівців з конституційного права, як Смольська Я., Шутова О., Скрипник Ю., Цимбалістий Т., Гецько В. та ін.

Слід відмітити, що нової літератури з цього питання небагато, отже, у цьому і полягає актуальність розробки цього напрямку на сучасному етапі розвитку української держави та суспільства.

Метою статті є аналіз теоретико-практичних проблем, пов'язаних з застосуванням цінностей та принципів інституту представницької демократії по відношенню до правового регулювання імпічменту Президента України.

Основний текст. Варто зауважити, що вчені в Україні майже не критикують наявність інституту імпічменту Глави держави як такого. Вони підкреслюють його важливість для адекватного відтворення принципу розподілу державної влади на гілки. «Імпічмент – це найбільш типова форма політичної відповідальності президента, після завершення якої президент втрачає своє звання та статус, й може бути притягнутий до юридичної відповідальності у якості приватної особи» [5, с. 35], – така позиція поширена в українській юридичній літературі.

Єдиним виключенням з цього твердження, яке вдалося знайти автору цього дисертаційного дослідження в українській юридичній літературі, є наукова стаття В. Кошель на тему «Правове регулювання процедури імпічменту президента України в контексті конституційної реформи», що надрукована в одному з національних фахових часописів у 2019 році.

В. Кошель справедливо зауважує, що «закріплення процедури імпічменту також має суттєве значення, адже вона закріплює правові межі недоторканності президента» [6, с. 239]. Після цього автор вдається до ємного, але дуже стислого аналізу переваг та недоліків самого імпічменту (а не його процедури, попри наведену вище цитату).

До числа переваг імпічменту у цілому та процесів імпічменту зокрема В. Кошель уважає належним те, що «такі процеси позитивно сприймаються спільнотою та науковцями, так як сприяють роботі механізму стримувань та противаг, попереджують узурпацію влади, процеси прийняття важливих рішень стають більш публічними, і, як наслідок, розвивається громадянське суспільство» [6, с. 239]. Можна погодитись з поглядом В. Кошеля щодо важливості процесів імпічменту в контексті підтримки механізмів стримувань і противаг у владі. Цей процес дійсно може сприяти запобіганню узурпації влади, оскільки встановлює механізми для відповідального керівництва та забезпечує контроль за діяльністю вищих посадових осіб. Що стосується зростання публічності та прозорості в прийнятті важливих рішень, то це дійсно може сприяти покращенню участі громадян у демократичних процесах і сприяти розвитку громадянського суспільства. Таким чином, погоджуючись з В. Кошелем, можна визнати важливість імпічменту як інструменту для зміцнення демократії та правової держави.

До числа недоліків імпічменту у цілому та процесів імпічменту зокрема В. Кошель уважає належним те, що «не виключаються спроби маніпулювання, політичного тиску та розповсюдження неправдивої інформації, що компрометує та знижує довіру населення до глави держави» [6, с. 239]. Можна згодитись з В. Кошелем щодо його погляду на недоліки імпічменту, зокрема щодо можливості маніпулювання, політичного тиску та поширення неправдивої інформації.

Ці аспекти можуть вплинути на об'єктивність і справедливність імпічменту, а також на довіру громадськості до цього інституту. Маніпуляції і політичний тиск можуть спотворити об'єктивну оцінку дій глави держави і змусити суспільство сприймати імпічмент як інструмент політичної боротьби і необ'єктивного

впливу. Тому важливо, щоб матеріальні та процесуальні законодавчі положення щодо імпідменту були закріплені детально та чітко, щоб мінімізувати можливість зловживань та забезпечити його об'єктивність, а також і практичну реалізацію принципу правової визначеності у цій сфері (що привнесе правову стабільність положенням цього інституту конституційного законодавства).

Вчені підкреслюють, що «імпідмент можна розглядати як механізм впливу, чи як один зі способів унеможливлення узурпації влади» [7, с. 2]. Ця процедура дозволяє забезпечити баланс між різними гілками влади, запобігаючи концентрації влади в одних руках. Імпідмент має важливе значення для практичної реалізації принципу розподілу влад, оскільки надає парламенту засіб контролю за діяльністю президента. Цитата підкреслює, що імпідмент виступає запобіжником проти узурпації влади, забезпечуючи дотримання демократичних принципів.

Ю. Скрипник сформулював, щодо імпідменту, що «зазначена процедура, з одного боку, повинна бути ефективною та можливою для застосування за наявності відповідних підстав, а з іншого – не дестабілізувати механізм стримувань і противаг» [8, с. 119]. Це означає, що процедура імпідменту має бути розроблена таким чином, щоб бути реальною та здійсненою, але при цьому не створювати загрози для стабільності у трикутнику «парламент – глава держави – уряд». Ефективний механізм імпідменту повинен дозволяти усунути президента в разі серйозних порушень, але не призводити до частих політичних криз.

На думку українських вчених, «імпідмент становить спеціальну процедуру притягнення до відповідальності вищої посадової особи держави у випадку вчинення державної зради або іншого злочину. При цьому інститут імпідменту необхідно визнати одним із проявів системи стримувань та противаг» [9, с. 329]. Тут привертає увагу, що автори не вказують – проявом якої саме відповідальності є імпідмент (це є важливим і про це йтиметься далі). Е. В. Гансецька підкреслює, що «основними складовими системи стримувань і противаг у республіках змішаного типу (якою є і Україна) є парламентський контроль у формі

застосування імпідменту. Варто відзначити, що рівність впливів різних гілок влади вбачається стратегічно важливою ознакою демократичної та правової держави в умовах сьогодення» [10, с. 73]. Отже, імпідмент відіграє ключову роль у принципі стримувань і противаг. Він забезпечує можливість контролю та відповідальності між гілками державної влади.

Успішне застосування імпідменту свідчить про здатність правової системи реагувати на зловживання владою, зберігаючи при цьому стабільність і ефективність державного управління. З іншого боку, складна і неефективна процедура імпідменту може спричинити правову та політичну нестабільність, що негативно вплине на функціонування всієї системи державної влади. Таким чином, імпідмент є важливим елементом демократичної держави, що дозволяє забезпечити практичну реалізацію принципу розподілу влад як самого по собі, так і у сукупності з такою, що його доповнює, системою стримувань і противаг. Ефективна та реальна процедура імпідменту сприяє подальшій розбудові правової держави та захисту демократії від узурпації державної влади.

При цьому варто підкреслити: українські дослідники наголошують на необхідності реформування здебільшого процедури імпідменту, уточнення його підстав тощо, вказуючи на необхідність цього для подальшого вдосконалення та / або забезпечення ефективної роботи механізмів політичної відповідальності. Спрощення процедури імпідменту має на меті зробити її ефективним інструментом політичної відповідальності, який буде використовуватися у випадках серйозних порушень з боку Президента. Це також підвищить довіру громадян до державних інститутів та сприятиме зміцненню демократії в Україні. Щодо цього відомий український дослідник Т. О. Цимбалістий сформулював, що «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» [11, с. 51]. Цей вчений зосереджується на проблемі відповідальнос-

ті глави держави загалом, а також імпічменту зокрема. Він висловлює свою думку щодо того, чи є процедура імпічменту в Україні скоріше проявом політичної або конституційно-правової відповідальності.

Т. О. Цимбалістий запропонував уважати, що «дострокове усунення глави держави із займаної посади в порядку імпічменту 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)» [12, с. 23]. Виходячи з цього положення та деяких наведених вище цитат, варто узагальнити – в національній літературі з конституційного права імпічмент розглядається як політична відповідальність або конституційно-правова відповідальність.

В юридичній літературі з конституційного права типовою є позиція, відповідно до якої «політична відповідальність – це відповідальність влади та посадових осіб перед суспільством за невиконання взятих на себе зобов'язань, обіцянок та політичних програм» [13, с. 9]. Варто погодитись з таким підходом.

Якщо імпічмент розглядається виключно як політична відповідальність без значного конституційно-правового «аспекту», це може мати кілька недоліків.

По-перше, це поглиблює тенденцію щодо політизації цього процесу. Імпічмент, як політична відповідальність, може стати об'єктом політичних маніпуляцій і партійних інтересів. В такому випадку ця процедура може бути використана для вирішення політичних конфліктів або для впливу на публічну думку, незалежно від наявності об'єктивних підстав для усунення з посади.

По-друге, це відсутність правової визначеності, та як наслідок – нестабільність конституційно-правової регламентації імпічменту. Адже відсутність чіткої правової основи і процедур може призвести до непередбачуваності і нестабільності взаємовідносин у трикутнику «парламент – глава держави – уряд». Суто «політичний» імпічмент, без конституційно-правової «компоненти» може негативно впливати на ефективність публічного управління у країні.

По-третє, це підвищення ризиків саме політичного характеру. Якщо імпічмент використовується лише як інструмент політичної боротьби, це може збільшити ризик політичних криз і конфліктів у суспільстві, особливо за наявності економічної кризи. В таких умовах стосунки між політичними силами можуть погіршуватись і перешкоджати розвитку конструктивного діалогу та співпраці, спрямованої на подолання кризових явищ в економічній та політичній житті.

Насамкінець, це втрата довіри організованої та неорганізованої громадськості. «Політичний» імпічмент, як спосіб зміни влади, без ґрунтовної та детальної конституційно-правової бази (регулювання) може спричинити втрату довіри до політичних інститутів і процесів. Це може підривати демократичні цінності та знижувати рівень довіри до органів публічної влади.

Виходячи з цього, слід наголосити на необхідності удосконалення правової регламентації процедури імпічменту: а) перегляд процедури задля надання їй реалістичності; б) закріплення переглянутої процедури шляхом внесення змін до статті 111 Основного закону України 1996 року та інших актів конституційного законодавства; в) неможливість внесення таких змін в умовах режиму воєнного стану; г) недоцільність проектування змін до стабілізації внутрішньополітичної ситуації та відновлення функціонування державних інституцій в умовах мирного часу, оскільки це може відволікати ресурси та увагу від більш нагальних проблем і форма правління може змінитися. Резюмовано, що в Україні удосконалення процедури імпічменту необхідно, але відповідні заходи доцільно розпочинати після стабілізації внутрішньополітичної ситуації та відновлення функціонування державних інституцій, у т.ч. тому, що історія держави і права зарубіжних країн демонструє, що під час поствоєнної відбудови може відбутися зміна форми правління.

Висновки. Отже, недоліки надмірної політизації інституту імпічменту у цілому та віднесення його до видів лише політичної відповідальності полягають у можливо-му зловживанні ним, нестабільності і непередбачуваності процесу імпічменту, а також

в можливості підірвати довіру до державних інститутів зокрема і публічної влади у цілому.

Відповідно, важливо здійснювати правову регламентацію імпічменту враховуючи його

подвійну природу, а саме те, що він виступає як прояв і політичної відповідальності, і конституційно-правової відповідальності. У цьому полягають перспективи подальших досліджень у цьому напрямі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Barvinenko, V., Hedulianov, V., & Mishyna, N. (2023). Ukrainian local government, human rights protection and Council of Europe standards: the principle of subsidiarity. *Baltic Journal of Economic Studies*, 9(5), 42–47. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2023-9-5-42-47>
2. Amelicheva, L., Martyniuk, O., Pyroha, I., Qaracayev, C., Myroshnychenko, V. Implementation of constitutional human rights and social guarantees of security in the context of digitalization. *Amazonia Investiga*. 2021. № 10 (45). P. 265–271.
3. Легеза Ю.О Свобода та розумність як правові цінності сучасного цифрового європейського суспільства. *Law. State. Technology*. 2024. № 3. С. 9–13.
4. Гораджаєв О. Я. Конституційні права і свободи людини і громадянина в країнах Співдружності і міжнародно-правові стандарти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 1998. 22 с.
5. Івченко В. О. Проблема правового регулювання імпічменту в Україні. Актуальні проблеми сучасної науки і правоохоронної діяльності : тези доп.учасників XXV наук.-практ. конф. курсантів та студентів, м. Харків, 17 трав.2018 р. / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. С. 35–36.
6. Кошель В. Правове регулювання процедури імпічменту президента України в контексті конституційної реформи. *Молодий вчений*. 2019. № 6. С. 237–241.
7. Смольська Я., Шутова О. Конституційно-правове регулювання процедури імпічменту в Україні та зарубіжних країнах. *Scientific Collection «InterConf»*. 2022. № 123. С. 163–171.
8. Скрипник Ю. Імпічмент: вдосконалення механізму застосування в Україні крізь призму зарубіжного досвіду. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 2. С. 118–122. Легеза Ю.О. Проблеми нормативно-правового забезпечення відносин у сфері електроенергетики як складової права на безпечне довкілля: досвід ФРН та України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 8. С. 190–192.
9. Даніч С.А., Стеблянюк А.В. Імпічмент Президенту України в світлі положень конституційного законодавства: міф чи реальність? *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 328–331.
10. Гансецька Е. В. Практичні проблеми реалізації процедури імпічменту в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 72–74.
11. Цимбалістий Т. О. Інститут імпічменту в системі конституційно-правової відповідальності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 2. С. 51–55.
12. Цимбалістий Т. О. Конституційна юстиція в Україні: навч. посіб. К. : Центр навчальної літератури, 2007. 200 с.
13. Гецько В. В. Конституційно-правова відповідальність народних депутатів України та депутатів місцевих рад: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд.юрид.наук. Ужгород, 2015. 20 с.
14. Mishyna N. European court of human rights' judgements implementation by local and regional authorities: relevant publications on the topic. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 33. С. 52–57.