

Слатвінська В. М.,
студентка магістратури освітньо-наукової програми
факультету міжнародно-правових відносин
Національного університету «Одеська юридична академія»

КОНСТИТУЦІЙНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЕКС-ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OF THE EX-HEAD OF THE STATE

Стаття присвячена дослідженню конституційної відповідальності екс-глави держави. Виявлено форму і склад конституційної відповідальності колишнього президента. Розглянуто процедуру імпичменту президента в Україні та досліджено зарубіжний досвід. Запропоновано механізм притягнення колишнього президента до конституційної відповідальності.

Ключові слова: конституційна відповідальність, екс-голова держави, імпичмент, президент України, зарубіжний досвід.

Статья посвящена исследованию конституционной ответственности экс-главы государства. Выявлено форму и состав конституционной ответственности бывшего президента. Рассмотрено процедуру импичмента президента в Украине, исследовано зарубежный опыт. Предложен механизм привлечения бывшего президента к конституционной ответственности.

Ключевые слова: конституционная ответственность, экс-глава государства, импичмент, президент Украины, зарубежный опыт.

The article is devoted to the study of the constitutional responsibility of the ex-head of the state. The form and composition of the constitutional responsibility of the former president are revealed. The procedure of the impeachment of the president in Ukraine is considered and foreign experience is researched. The mechanism of bringing the former president to constitutional responsibility is proposed.

Key words: constitutional responsibility, ex-head of state, impeachment, president of Ukraine, foreign experience.

Очільник будь-якої країни, незалежно від обставин, рано чи пізно стає колишнім. Відповідно до циклічного розвитку суспільства, на думку А. Тойнбі, в історії цивілізацій все повторюється. Місце одного правителя посяде інший. Тим не менш, звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпичменту. Історія притягнення президентів до конституційної відповідальності зовсім незначна; жоден глава країни не ніс конституційної відповідальності, прикриваючись своїм імунітетом. Проблема конституційно-правової відповідальності Президента України як політико-правового явища є однією із найбільш складних та малодосліджених як у науці конституційного права, так і в практиці державного будівництва України. Щодо конституційної відповідальності екс-президента, науковці взагалі не досліджують її – ні в Україні, ні в зарубіжних країнах. Можливо, це зумовлено встановленням у багатьох конституціях припису «Президент не несе відповідальності». Глава держава користується імунітетом (і під час виконання своїх обов'язків, і після закінчення строку правління, тобто пожиттєво) та має недоторканність, що вже унеможлиблює притягнення його до відповідальності, а це суперечить конституційному принципу рівності всіх перед законами та Конституцією.

Відповідно до ст. 102 Конституції України, Президент України є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [1]. Отже, президент держави – це обличчя країни, і цей титул покладає певну відповідальність на особу.

Метою статті є дослідження конституційної відповідальності екс-глави держави як ретроспективного виду конституційної відповідальності, аналіз зарубіжного досвіду та створення правового механізму притягнення екс-президентів до конституційної відповідальності.

Більшість науковців приділяють значну увагу саме конституційно-правовому статусу чинного Президента України: так, Ю.Г. Барабаш, С.В. Болдирев, Ю.М. Войтенко, С.Г. Волкотруб, П.Г. Кожемякін, В.В. Кохановський, І.О. Кресіна, Т.М. Кузьма, О.О. Майданник, Г. Малкіна, Б.С. Мохончук, І.В. Чекер, А.З. Шевчук зосереджувалися у своїх працях на процедурах імпичменту; Ю.М. Тодика, В.Д. Яворський, О.Н. Ярмиш, В.О. Сьєогін, С.Г. Сьєогіна займалися переважно дослідженням гарантій як важливого чинника конституційно-правового статусу Президента України, що забезпечують належне виконання покладених на главу української держави завдань, створення йому відповідних умов праці.

Конституційно-правовому статусу колишніх президентів держави в доктрині юридичної науки наразі приділяється зовсім незначна увага.

Поняття «конституційна відповідальність екс-глави держави» і «конституційна відповідальність президента» не розроблені в теорії конституційного права і не закріплені на законодавчому рівні, що спричиняє практичні труднощі у вигляді неможливості застосування цього виду юридичної відповідальності у зв'язку з відсутністю формалізації.

Поняття колишнього (екс-) президента держави не закріплене у національному законодавстві і не висвітлюється у наукових працях. У зв'язку із цим

не зрозуміло, з якого моменту президент вважається колишнім:

- коли його повноваження були припинені – у разі відставки; у разі неспроможності виконувати свої повноваження за станом здоров'я; усунення з поста в порядку імпічменту; смерті (ст. 108 Конституції України) [1];

- коли його строк повноважень закінчився;

- коли замість нього обрано нового президента держави.

Цей момент необхідно встановити з метою легального притягнення екс-президента до конституційної відповідальності в разі порушення ним норм Основного Закону. Крім цього, відповідно до загальнолюдської політико-правової цінності юридичної рівності, яка виражається в рівності перед законом, кожен суб'єкт конституційних відносин незалежно від його соціального статусу в ієрархії суспільства має нести юридичну відповідальність за скоєне конституційне правопорушення, а наявний імунітет у чинного президента дещо ускладнює здійснення правосуддя.

Юридично відповідальними повинні бути всі суб'єкти політичної організації суспільства, в т. ч. і держава. Людина відповідальна перед державою, але й держава є відповідальною перед людиною [2, с. 173].

На думку Ю.М. Тодики, формами юридичної відповідальності можуть бути: офіційне визнання роботи державного органу, посадової особи незадовільною, вказівка на недоліки у роботі; дострокове реформування підпорядкованого органу; усунення конституційного порушення шляхом скасування, призупинення дії актів державних органів і громадських утворень; обмеження, позбавлення спеціального статусу; примус до виконання конституційного обов'язку; тимчасова заборона (призупинення) окремих видів чи всієї діяльності, примусовий розпуск (ліквідація); вираження недовіри; імпічмент Президенту України тощо [3, с. 189].

Однак, якою ж є форма відповідальності екс-президента?

С.Г. Серьогіна з цього приводу зазначає, що неможливість притягнення Президента України до відповідальності впливає із самої сутності цього державного інституту, оскільки він є уособленням держави [4].

Погоджуючись із дослідницею, зазначимо, що, відповідно до ст. 111 Конституції України, Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину [1]. Сутність таких «інших злочинів» не пояснюється.

Проте важливо пам'ятати, що, згідно зі ст. 105 Конституції України, Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту [1]. Таким чином, він стає звичайним громадянином і несе юридичну відповідальність на загальних підставах.

Слід визначити часові межі правового імунітету глави держави терміном виконання обов'язків

Президента України, а не пожиттєво. Що ж стосується екс-президентів України, то імунітет щодо них не повинен стати їх пожиттєвим привілеєм. Його межі мають бути такими, щоб, з одного боку, забезпечити діючого Президента України гарантії правового захисту після закінчення терміну його повноважень; з іншого – не порушувати конституційний принцип рівності всіх громадян України перед законом і судом. Це приводить до висновку, що межі правового імунітету колишніх екс-президентів не можуть перевищувати межі правового імунітету діючого глави української держави і що імунітет повинен поширюватися тільки на дії Президента України, пов'язані з виконанням ним своїх повноважень [5], адже саме імунітет гарантує безпечне виконання покладених на нього обов'язків.

У 2014 р. в Україні відбувся прецедент, який є поштовхом для подальшого формування практики притягнення до конституційної відповідальності.

Відповідно до § 1 Проекту Постанови № 4193 від 22 лютого 2014 р. «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень» Президент України В. Янукович, що у неконституційний спосіб самоусунувся від здійснення конституційних повноважень, є таким, що не виконує свої обов'язки [6].

Прикладами порушення Президентами України (як нинішнім, так і попередніми) Конституції можуть бути: несвоєчасне підписання законів, ухвалених парламентом; відмова підписувати закони після подолання парламентом президентського вето щодо них; непризначення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; призначення та звільнення керівників деяких центральних органів виконавчої влади і голів місцевих державних адміністрацій; видання актів без скріплення їх підписами (контрасигнування) глави і членів уряду; навіть (як показала політична криза 2007 р.) розпуск парламенту без відповідних правових підстав.

Наразі процедура імпічменту Президента України, викладена в Регламенті Верховної Ради України, містить ряд прогалин, які об'єктивно унеможливають практичну реалізацію положень Конституції України щодо усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Зокрема, залишаються неврегульованими окремі питання щодо обрання спеціального прокурора та спеціальних слідчих, не визначений правовий статус спеціального прокурора, спеціальних слідчих, а також голови, заступника голови, секретаря та членів спеціальної тимчасової слідчої комісії, гарантій діяльності членів комісії, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності комісії тощо.

Крім того, на сьогодні повністю знівельована превентивна (попереджувальна) функція імпічменту як механізму контролю суспільства за інституціями публічної влади, що повинен спонукати Президента України дотримуватися Конституції і законів України під час виконання ним своїх конституційних повноважень.

На законодавчому рівні вже були спроби вирішення питання спрощення процедури імпічменту

президента. Наприклад, зареєстровано Проект Закону № 1097 від 28 листопада 2014 р. «Про порядок імпичменту Президента України», але від 03 лютого 2016 р. його було відхилено і знято з розгляду, Проект Закону № 2278 від 03 березня 2015 р. «Про спеціальну тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України з розслідування справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту» очікує розгляду, а наразі у Верховній Раді зареєстровано законопроект № 7248 від 31 жовтня 2017 р. «Про Президента України та порядок припинення його повноважень».

Більше того, конституційно-правова відповідальність виявляється в конкретних заходах, тобто в конституційних санкціях. Конституційні санкції – це можливість настання несприятливих наслідків через законодавчий примус стосовно до суб'єкта права у випадку невиконання ним конституційних обов'язків або у випадку зловживання своїми правами [7, с. 111]. Санкціям притаманне профілактичне, організуюче та виховне призначення. Відсутність санкцій у більшості конституційних норм і можливості застосування до правопорушника санкцій інших галузей права в сучасних умовах, наприклад, імунітет глави держави, зводять нанівець ефективність дії конституційних норм і принципів, що повинні володіти підвищеним ступенем захисту та виключають позитивний вплив на процеси у діяльності суб'єктів конституційно-правових відносин. Ефективне забезпечення найвищого, конституційного гарантування демократичних цінностей можливе лише за умов зацікавлення державного апарату в законності та демократичності функціонування власних елементів. Крім того, на прикладі колишнього очільника країни бачимо, що жодних конституційних санкцій до нього не було застосовано, і ця особа так і не понесла конституційну та кримінальну відповідальність.

Керуючись вищезазначеним, можна зробити висновок, що конституційна відповідальність досі не була застосована і це є проблемою, яку необхідно вирішити на законодавчому і практичному рівнях. Крім того, конституційна відповідальність жодного разу не була застосована до колишніх президентів, а український прецедент ще раз довів, що наразі не існує механізму впливу на экс-президентів, тому необхідно вносити зміни до Основного Закону, створивши спеціальне правове поле для існування конституційної відповідальності як окремого інституту.

Проте, цей факт не впливає на теоретичне визначення місця конституційної відповідальності експрезидента серед інших видів юридичної відповідальності.

Відповідно до ст. 111 Конституції України [1], можна виокремити склад злочину.

Об'єкт представляє собою основи національної безпеки України. Об'єктивна сторона проявляється у вчиненні Президентом України державної зради або іншого злочину, однак законодавець не надає вичерпного переліку злочинів, і ця прогалина дає обґрунтовану підставу тлумачити цю норму неоднаково.

Кваліфікуючою ознакою є час скоєння злочину: період вчинення Президентом України (посадовою особою) своїх повноважень.

Суб'єктом злочину виступає чинний Президент України. Відповідно до ст. 103 Конституції України, це громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою [1].

Суб'єктивна сторона визначається умислом (ст. 111 Кримінального Кодексу України).

Отже, конституційна відповідальність як відносно новий вид відповідальності має усі необхідні ознаки для належного функціонування на одному рівні з адміністративною, кримінальною та цивільною відповідальністю.

Зарубіжні конституції по-різному формулюють види правопорушень, за вчинення яких президент може бути притягнений до відповідальності в порядку імпичменту. Іноді такі правопорушення обмежуються тільки державною зрадою (Казахстан, Франція, Чехія). Нерідко поряд із державною зрадою зазначається також «інший тяжкий злочин» (Білорусь). Чи не найширшим є коло підстав для імпичменту президента США – він може бути усунений з посади після засудження в порядку імпичменту за державну зраду, хабарництво або інші тяжкі злочини і проступки (розд. 4 ст. II Конституції США 1787 р.). У 1868 р. до відповідальності в порядку імпичменту був залучений Е. Джонсон, однак семи сенатських голосів не вистачило для притягнення його до відповідальності. 1974 р. справу про Уотергейт було порушено проти Р. Ніксона, однак вона не розглядалася у Сенаті через добровільну відставку президента. Б. Клінтону пред'явили звинувачення за лжесвідчення під присягою і перешкоду правосуддю у зв'язку з історією М. Левінські, але його також не притягнули до відповідальності.

Відповідно до ст. 111 Конституції України [1], питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, рішення про його обвинувачення приймається двома третинами парламенту, а остаточне рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу. У Польщі ця процедура є простішою [8, с. 146]. За порушення Конституції або законів, а також за вчинення злочину, президент може бути притягнутий до відповідальності Державним трибуналом. Постанова про притягнення президента до відповідальності може бути прийнята Національними зборами (Сеймом і Сенатом разом) не менш, як двома третинами голосів від законної кількості членів і за умови, що пропозиція про це буде внесена не менш як однією чвертю всіх членів Національних зборів [9]. Це свідчить про те, що в Україні свідомо і цілеспрямовано ускладнено механізм притягнення вищих державних посадових осіб до юридичної відповідальності.

Спираючись на вищесказане, пропонуємо такі шляхи вдосконалення механізму притягнення колишнього (екс-) президента до конституційної відповідальності:

1. Закріпити на законодавчому рівні поняття «екс-президент», «конституційна відповідальність», «конституційна санкція», «конституційний делікт» та доповнити перелік злочинів у ст. 111 Конституції України такими:

1) невиконання своїх конституційних обов'язків;
2) вчинення злочинів, передбачених Кримінальним Кодексом України (незалежно від його тяжкості);

3) вчинення міжнародних кримінальних злочинів.

2. Прийняти Закон України «Про Президента України», який має доповнювати положення Конституції України; Закон України «Про конституційно-правову відповідальність органів та посадових осіб в Україні», який має визначити всі нюанси та тонкощі конституційної відповідальності, який має встановити понятійний апарат конституційно-правової відповідальності, коло суб'єктів, підстави настання, конституційні делікти (правопорушення), конституційні санкції та механізм притягнення до відповідальності.

3. Спростити та удосконалити процедуру імпічменту Президента України, прийнявши до уваги Проект Закону № 2278 від 03 березня 2015 р. «Про спеціальну тимчасову слідчу комісію Верховної Ради України з розслідування справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту», Проект Закону № 7248 від 31 жовтня 2017 р. «Про Президента України та порядок припинення його повноважень» та наявний зарубіжний досвід.

4. Забезпечити фізичну присутність чинного Президента на території держави, якою він керує, адже, як показала практика, швидке і своєчасне

переміщення винного ускладнює і унеможлиблює притягнення його до юридичної відповідальності. Тому рекомендуємо механізм, запропонований у п. 2 § 5 ст. 10 Проекту Закону № 7248 від 31 жовтня 2017 р. «Про Президента України та порядок припинення його повноважень» [10], який базується на досвіді Конституції Португалії, ст. 129, якою встановлюється заборона на виїзд Президента за межі національної території без дозволу парламенту.

5. Визначити межі імунітету та недоторканості чинного та колишнього президента.

6. Закріпити в Конституції України механізм конституційно-правової відповідальності.

Щодо останньої пропозиції зауважимо, що Конституція не закріплює належним чином підстави усунення, відзиву та відставки президента, а, отже, допускає всюдозволеність в діяльності очільника, що загрожує незалежності та цілісності держави, життю та свободі громадян. Саме тому вважаємо, що обґрунтованим є включення до Конституції України спеціального розділу «Конституційно-правова відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб», у якому необхідно визначити поняття конституційно-правової відповідальності суб'єктів конституційних відносин, види конституційних деліктів, процесуальні підстави притягнення до відповідальності. Крім того, доцільно спеціальні статті присвятити окремим видам суб'єктів конституційно-правової відповідальності.

Таким чином, законодавче закріплення конституційно-правової відповідальності суб'єктів конституційно-правових відносин, у т. ч. президента, окреслить коло відповідних об'єктів та суб'єктів, надасть перелік підстав ретроспективної відповідальності та суб'єктів, які можуть застосовувати санкції, а також врегулює інші питання конституційно-правової відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
2. Гришук В.К. Філософсько-правове розуміння відповідальності людини: монографія. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2013. 768 с.
3. Тодика Ю.М. Конституція України: проблеми теорії і практики: монографія. Х.: Факт, 2000. 189 с.
4. Сьєргіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні: монографія. Х.: Ксилон, 2001. 248 с.
5. Кожевников А.Ю. Імунітет Президента України: проблеми законодавчого регулювання. Право і Безпека. 2009. № 4. С. 13–19.
6. Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень: Проект Постанови № 4193 від 22 лютого 2014 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49853.
7. Гецько В.В. Законодавство України про конституційно-правову відповідальність депутатів. Часопис Київського університету права. 2014. № 1. С. 109–111.
8. Книш В.В. Аналіз позитивного досвіду конституційно-правової відповідальності (на підґрунті зарубіжних країн). Науково-інформаційний вісник. 2013. №7. С. 146–149.
9. Конституція Польщі, прийнята Національними зборами Польщі 02 квітня 1997 р. та затверджена на референдумі 25 травня 1997 р. URL: <http://constitutions.ru/archives/182>.
10. Про Президента України та порядок припинення його повноважень: Проект Закону 7248 від 31 жовтня 2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62818.