

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.511

DOI <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2023-6-4>

Гансецька Е. В.,

аспірантка кафедри конституційного права

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУТУ ІМПІЧМЕНТУ У СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ

PECULIARITIES OF THE INSTITUTION OF IMPEACHMENT IN THE UNITED STATES OF AMERICA

Ця стаття зосереджується на ретельному аналізі інституту імпічменту в Сполучених Штатах Америки як механізму конституційної відповідальності влади перед громадянами. Досліджуються конституційні норми, які регулюють процедуру імпічменту, зокрема статті, що стосуються процедурних правил і судового розгляду. Особлива увага приділяється ролі Конгресу у розгляді обвинувачень та ухваленні рішення про імпічмент президента, віце-президента та інших посадових осіб.

Стаття також звертає увагу на історичний досвід імпічменту у Сполучених Штатах Америки, зокрема на випадки імпічменту президентів, що дозволяє краще розуміти контекст та значення цього процесу. Проводиться порівняння американської та англійської моделі імпічменту, встановлюється кореляція між формою державного правління та традиції інституту імпічменту. Досліджуються ключові аспекти процесу імпічменту, включаючи формулювання обвинувачень, роль Палати представників та Сенату, процедури голосування та можливих наслідків рішення про імпічмент, а також роль кримінально-правових санкцій.

Робиться акцент на важливості політичного та конституційного контексту для розуміння та оцінки процесу імпічменту в Сполучених Штатах Америки. Висловлюються роздуми щодо взаємозв'язку між імпічментом та збереженням демократичних цінностей у країні.

В результаті аналізу робиться висновок про значущість імпічменту як інструменту конституційної відповідальності в Сполучених Штатах Америки та його вплив на демократичні процеси у країні. Окремо наводиться порівняння американської моделі імпічменту із українською, наводяться причини недостатньо ефективного врегулювання процедури у вітчизняному законодавстві.

У висновках розглядається думка, що важливість інституту імпічменту полягає більше у розробленому та затвердженому законодавством механізмі, аніж у його повній практичній реалізації. Підсумовується, що імпічмент щодо чиновників та «цивільних посадових осіб Сполучених Штатів» є достатньо ефективним та має частіше застосування, порівняно з імпічментом глави держави. Ця стаття надає глибоке та всебічне розуміння імпічменту як ключового елементу американського політичного ландшафту.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, глава держави, президент, усунення з поста, інститут імпічменту.

This article focuses on an analysis of the institution of impeachment in the United States of America as a mechanism of constitutional accountability of the government to citizens. The constitutional provisions that regulate the impeachment procedure are studied, in particular the articles related to procedural rules and judicial proceedings. Special attention is paid to the role of Congress in considering charges and deciding on the impeachment of the president, vice president, and other officials.

The article also draws attention to the historical experience of impeachment in the United States of America, in particular to cases of impeachment of presidents, which allows for a better understanding of the context and meaning of this process. A comparison of the American and English models of impeachment is made, and the correlation between the form of government and the regulation and tradition of the institution of impeachment is established. Key aspects of the impeachment process are explored, including the framing of charges, the role of the House of Representatives and Senate, voting procedures and possible consequences of an impeachment decision, and the role of criminal sanctions.

Emphasis is placed on the importance of the political and constitutional context for understanding and evaluating the impeachment process in the United States of America. Reflections are expressed on the relationship between impeachment and preserving democratic values in the country.

As a result of the analysis, a conclusion is made about the significance of impeachment as a tool of constitutional responsibility in the United States of America and its impact on democratic processes in the country. A comparison of the American model of impeachment with the Ukrainian model is given separately, and the reasons for insufficiently effective regulation of the procedure in domestic legislation are given.

The conclusions consider the opinion that the importance of the institution of impeachment lies more in the mechanism developed and approved by legislation than in its full practical implementation. It concludes that impeachment of officials and "civil officials of the United States" is quite effective and more common than impeachment of the head of state. This article provides an in-depth and comprehensive understanding of impeachment as a key element of the American political landscape.

Key words: *constitutional and legal responsibility, head of state, president, removal from office, institution of impeachment.*

Постановка проблеми. Повноваження Конгресу щодо імпічменту – це важливий інструмент контролю виконавчої та судової гілок влади. У той час як судові прецеденти вказують на ефективне змістовне значення різних положень Конституції, імпічмент є, по суті, унікальним політичним процесом, який здебільшого не контролюється судовою владою. Саме тому ключовим для розуміння природи імпічменту в Сполучених Штатах є розуміння історичного контексту його застосування.

Ідея імпічменту в Сполучених Штатах Америки була успадкована з англійської практики, коли парламент оголошував імпічмент і засуджував «міністрів корони» в боротьбі за приборкання влади. З урахуванням англійського прикладу, у Сполучених Штатах Америки делегати Конгресу Філадельфії прийняли рішення про включення процедури імпічменту до статті II розділу 4 Конституції Сполучених Штатів Америки, яка може бути застосована до будь-якого представника державної влади. Перше визначення інституту імпічменту, а саме процесу осуду в рамках імпічменту, було включено на рівні конституційного права у 1787 році. З того часу цей механізм став стандартом у державно-правовій практиці всіх розвинених республік [3, с. 105]. У вказаній статті зазначено, що «Президент, віцепрезидент і всі цивільні посадові особи Сполучених Штатів повинні бути усунені з посади в разі імпічменту та засудження за державну зраду, хабарництво чи інші тяжкі злочини та проступки». Палата представників наділена «єдиним повноваженням щодо імпічменту», а Сенат «єдиним повноваженням розглядати всі імпічменти» [8].

Проте шлях до встановлення зазначених положень був дещо довшим – спочатку підставами для запуску процедури імпічменту вважалися тільки порушення на кшталт загаль-

ної зради, закладеної основами англійського наукового підходу «високої зради» (від англ. high treason) та хабарництва, однак при цьому висловлювалися і думки щодо застосування імпічменту з причин некомпетентності адміністрації та її посадових осіб. На противагу цьому виникла концепція, що імпічмент повинен бути застосований тільки за злочинну поведінку, оскільки порушення, допущені у відповідності до критерію некомпетентності, фактично означали, що Президент певним чином буде виконувати волю Сенату, полишаючи засади своєї незалежності від парламенту.

У кінцевому варіанті було досягнуто консенсусу: делегати прийняли рішення зійтися на положеннях, що дозволяють застосування імпічменту за «зраду, хабарництво та інші тяжкі злочини і проступки».

На відміну від британської правової системи, у якій процедуру імпічменту здійснювала Палата лордів як вищий судовий орган британського Парламенту, у американському варіанті порядок імпічменту не пов'язаний з безпосереднім застосуванням кримінально-правових санкцій, хоча проти усуненого з поста глави держави в подальшому може бути порушена кримінальна справа. Це вказує на те, що американська процедура імпічменту більше зосереджена на наслідках його застосування поза парламентом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Специфіка статусу президента в зарубіжних країнах та деякі питання інституту імпічменту в Сполучених Штатах Америки були досліджені Желіховським С.В., Сердюк Л.М., Мартинюк Р. С. Враховуючи мінімальний ступінь висвітлення згаданої тематики у доктрині конституційного права, аналіз та врахування досвіду американської моделі імпічменту є надзвичайно важливим в умовах розвитку конституціоналізму в Україні.

Мета статті полягає у ретельному аналізі та узагальненні особливостей інституту імпічменту у Сполучених Штатах Америки для висвітлення концепції імпічменту як важливого механізму конституційної відповідальності глави держави. При аналізі конституційних норм, що регулюють імпічмент у США, найбільш важливим є виокремлення не тільки правових аспектів цього процесу, а й визначення його ролі у системі розподілу державної влади.

Виклад основного матеріалу. У Сполучених Штатах Америки процедура імпічменту передбачає механізм, який надає законодавчій владі можливість висунути обвинувачення проти високопосадовця, підозрюваного в неправомірній поведінці, для усунення з посади або поста. Цей процес може бути ініційований як на федеральному рівні, так і на рівні окремих штатів відповідно до конституційних норм.

Аналізуючи відповідні законодавчі підстави, слід звернутись до Конституції Сполучених Штатів, яка стоїть в основі політичної системи Сполучених Штатів, будучи одним з найважливіших документів в історії демократії та взірцем для багатьох інших країн.

Відповідно до розділу 2 статті I Конституції Сполучених Штатів, Палата представників обирає спікера та інших посадових осіб і має виключне право імпічменту. Розділ 3 цієї ж статті передбачає, що Сенат має виключне право розглядати всі імпічменти. Виступаючи з цією метою, вони повинні бути під присягою. Під час суду над Президентом Сполучених Штатів головує Головний суддя і жодна особа не може бути засуджена без згоди двох третин присутніх членів. Рішення у справах про імпічмент поширюється лише на усунення з посади та позбавлення права займати будь-яку почесну, довірчу чи прибуткову посаду в Сполучених Штатах. Проте, як вже було зазначено вище, засуджена сторона все одно несе відповідальність і підлягає обвинуваченню, суду, винесенню вироку та покаранню відповідно до Закону [8].

Шлях до судового процесу у Сенаті зосереджений на засудженні чиновника та його усунення з поста або посади більшістю у 2/3 голосів, що є достатньо поширеним цензом для голосування (хоча в зарубіжних конституціях наявні і інші вимоги щодо 3/4 або 3/5 голосів) [5, с. 150]. Також Сенат може більшістю голо-

сів прийняти рішення про заборону особі, яка пройшла судовий процес імпічменту, від обіймання посад в майбутньому. Важливо відмітити, що американська традиція не передбачає застережень до застосування довічної заборони бути обраним. На противагу цьому європейська практика наголошує на важливості дотримання принципу пропорційності, який є складовою частиною верховенства права та має бути співрозмірним в обмеженнях прав та свобод людини для досягнення публічних цілей. Так, у своєму рішенні у справі «Паксас проти Литви» (Paksas v. Lithuania), яке є найбільш показовим в даному питанні, Європейський суд з прав людини вказав, що постійне та неминуче позбавлення права обіймати посаду в результаті імпічменту було непропорційним та порушувало положення статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Важливо зазначити, що в даному аспекті процедура імпічменту радше спрямована на усунення недоліків і неправомірної поведінки, а не на накладання покарань, а тому зазвичай обмежується саме усуненням з посади. Водночас, навіть після імпічменту, особа може підлягати кримінальному або цивільному судочинству, а також засудженню в рамках законодавства США. Оскільки засудження не є формою покарання, президент США має заборону на надання помилування особам, які були обвинувачені в імпічменті (розділ 2 статті II Конституції).

Як вже було зазначено, Конституція США обмежує підстави для імпічменту державною зрадою, хабарництвом або іншими тяжкими злочинами та проступками, але сама по собі не містить визначення чи переліку таких «тяжких злочинів та проступків». При цьому, Основний Закон надає Конгресу повноваження оголосити імпічмент та відповідно усунути з посади не тільки вище керівництво держави (президент, віцепрезидент тощо), а й «цивільних посадових осіб Сполучених Штатів», якщо буде встановлено, що їх діяння є підставою для імпічменту. Водночас Конституцією також не надається обґрунтування хто відноситься до «цивільних посадових осіб». Американські дослідники дотримуються думки, що для цілей імпічменту це залишається важливим, але здебільшого не вирішеним конституційним питанням [6, с. 4–7].

Таким чином, хоча здається, що посадові особи найвищого рівня є «цивільними посадовими особами», історичний прецедент не містить прикладів повноваження щодо імпічменту, які використовуються проти посадових осіб виконавчої влади нижчого рівня. Повноваження Конгресу щодо імпічменту є важливим аспектом у системі стримувань і противаг, закладеної в основу сучасного конституціоналізму та засад збереження принципу розподілу державної влади. Як інструмент, імпічмент довірений виключно Палаті представників і Сенату для усунення державних службовців та високопосадовців, які або зловживають своєю владою, або є суб'єктами діянь, яка вимагають їх звільнення з посади, що користується суспільною довірою.

У межах виконавчої влади будь-яка призначена президентом «цивільна посадова особа», включаючи керівника агентства, такою як секретар, адміністратор або комісар, є «державною посадовою особою Сполучених Штатів», яка підлягає імпічменту [6, с. 5]. Разом з цим, члени Конгресу (представники та сенатори) не є «державними службовцями» для цілей імпічменту. Хоча відповідно до розділу 5 статті I Конституції передбачено, що кожна палата може визначити свої правила розгляду, покарати своїх членів за непристойну поведінку та виключити члена. Так, на початку практики застосування імпічменту в США у 1797 році Палата представників оголосила імпічмент представнику Конгресу – сенатору Вільяму Блаунту [2, с. 161].

Цікавим є факт, що американська Конституція не обмежує кількість разів, коли особа може бути піддана імпічменту, проте серед зарубіжних конституціоналістів процедура імпічменту нерідко сприймається скептично із огляду на неефективність застосування. Незважаючи на багатовіковий досвід застосування імпічменту у Англії та Сполучених Штатах Америки, його ретроспективний контекст досі зосереджений на наявній недосконалої і невизначеності правового регулювання.

Більшість випадків запуску процедури імпічменту не завершувались позитивним результатом, а неодноразові спроби в Конгресі США змінити процедуру виявилися безуспішними, частково тому, що імпічмент розглядається як

невід'ємна частина системи стримувань і противаг в уряді США. Аналізуючи ретроспективу застосування процедури імпічменту у Сполучених Штатах Америки від початку її становлення у Конституції і донині, варто зазначити, що незважаючи на численні розслідування імпічменту та голосування за імпічмент декількох президентів Палатою представників, повною мірою запустити процедури вдавалося лише тричі, фігурантами якої були президенти Ендрю Джонсон, Білл Клінтон та Дональд Трамп [4, с. 502] (слід згадати і про можливість усунення у порядку імпічменту Річарда Ніксона, обумовлену Вотергейтським скандалом, однак, фінальний акорд у цій історії зробив сам Ніксон – він подав у відставку до того, як резолюцію про імпічмент було винесено на розгляд Палати). Отже, до сих пір жодного американського президента не було усунуто з посади.

Характеризуючи особливості самої процедури імпічменту, можна зазначити, що на федеральному рівні процес зазвичай складається з трьох етапів (стадій), де перший етап – це здійснення розслідування щодо імпічменту, а другий та третій – безпосередній імпічмент Палатою представників і суд у Сенаті Сполучених Штатів Америки відповідно.

Імпічмент у Палаті представників може вимагатись членом Палати на основі переліку звинувачень. Процедура імпічменту формально починається з резолюції, прийнятої повним складом Палати представників. Відповідна резолюція зазвичай передається до Комітету Палати представників з судових питань, представники якого більшістю голосів визначають, чи існують підстави для імпічменту.

Палата представників обговорює резолюцію і на завершення може розглянути її в цілому або проголосувати за кожен статтю імпічменту окремо. Для ухвалення рішення в цілому по кожній статті потрібна проста більшість присутніх і голосуючих. Якщо Палата голосує за імпічмент, для представлення справи Сенату обираються «менеджери» («House managers» з англ.), які є приблизним еквівалентом прокурора у стандартному кримінальному процесі. Важливим моментом на другому етапі є ухвалення резолюції Палатою представників для повідомлення Сенату про свої дії, після чого останній ухва-

лює розпорядження про готовність прийняти менеджерів. Менеджери Палати представників виступають перед адвокатською колегією Сенату та демонструють статті про імпічмент. Після зачитування звинувачень менеджери повертаються і роблять усний звіт у Палаті.

Розгляд справи про імпічмент має розпочинатися о 13:00 наступного дня після того, як статті про імпічмент будуть передані до Сенату. Розгляд має форму судового розгляду, при цьому Сенат має право викликати свідків, а кожна сторона має право проводити перехресний допит [7, с. 2–6]. Члени Палати, яким під час судового розгляду присвоєно колективне звання менеджерів, представляють аргументи обвинувачення, а посадова особа, якій оголошено імпічмент, має право також виступити на захист за допомогою своїх адвокатів. Сенатори також повинні дати присягу або підтвердити, що вони будуть виконувати свої обов'язки чесно та з належною старанністю. Заслухавши звинувачення, Сенат обговорює питання в закритому режимі, ухвалюючи рішення щодо засудження чи виправдання відповідної посадової особи.

Після ухвалення відповідного рішення щодо засудження в Сенаті, посадова особа автоматично звільняється з посади та може окремим голосуванням також бути позбавлена права займати посаду в майбутньому. Оскільки поріг для дискваліфікації прямо не згадується в Конституції, Сенат зайняв позицію, що голосування щодо дискваліфікації вимагає лише простої більшості, а не обов'язкової більшості у дві третини. Судовий розгляд у Сенаті не є фактичним кримінальним провадженням, хоча і має певні його ознаки.

На відміну від процедури імпічменту, яка застосовується в США до глави держави, звільнення посадових осіб виконавчої та судової влади шляхом імпічменту передбачено кожним штатом США окремо (крім Орегону). Точні процедури дещо відрізняються від штату до штату, хоча більшість з них дотримуються тієї ж моделі, що й федеральний уряд Сполучених Штатів, згідно з якою нижня палата законодавчих зборів проводить голосування за імпічмент, тим самим ініціюючи судовий процес щодо імпічменту, який проводиться у верхній палаті їхніх законодавчих зборів.

Висновки та перспективи. В американській традиції тяжкий злочин або проступок, що підлягає імпічменту, за своїм характером або наслідками підриває фундаментальний принцип державного управління та/або завдає значної шкоди суспільним інтересам, що може полягати в порушенні Конституції, закону, офіційної присяги або виконання службових обов'язків через діяння (вчинену дію або бездіяльність), зловживання дискреційними повноваженнями з неналежних мотивів або з неналежною метою.

Характеризуючи особливість законодавчого регулювання інституту імпічменту у Сполучених Штатах Америки, слід відмітити певну кореляцію між самою процедурою і формою організації державної влади в країні. У Конституції Сполучених Штатів Америки передбачено застосування імпічменту до глави держави – президента та інших чиновників, тоді як англійська модель з самого початку зважала на специфіку єдиноначальства влади монарха і передбачала застосування імпічменту виключно до «міністрів корони». Таким чином, у першому випадку відповідальність у виді усунення з поста чи посади може настати фактично для усіх суб'єктів владних повноважень.

У ході здійснених досліджень було з'ясовано, що незважаючи на понад двісті років практичного застосування імпічменту у США, частота застосування цієї процедури до глави держави не є значною [1, с. 165]. Незважаючи на те, що імпічмент не завжди доводиться до кінця у випадку усунення з поста президента, даний інститут все ж є важливим у контексті наявності превентивних заходів конституційної відповідальності. Імпічмент відіграє ключову роль у забезпеченні недопущення недемократичних або корупційних дій з боку високопосадовців, особливо глави держави, як очільника федеративної президентської республіки. Цінність процедури імпічменту полягає у своєрідному застереженні та попередженні чиновників щодо невідворотності застосування заходів конституційної та іншої відповідальності через можливі зловживання владою.

Важливо підкреслити, що навіть якщо імпічмент не призводить до конкретних санкцій у відношенні до глави держави, він все ж може відігравати роль в усвідомленні владою

обмежень та відповідальності перед громадянами. Навіть сама по собі можливість імпічменту може стимулювати очільників держави до більш відповідального керівництва. Крім того, імпічмент у Сполучених Штатах Америки є достатньо ефективним по відношенню до інших чиновників («цивільних посадових осіб Сполучених Штатів»), що дозволяє зберігати баланс у розподілі державної влади і захищати законні інтереси громадян.

Попри описані недоліки, розглянута специфіка процедури імпічменту все одно є більш результативною, аніж в Україні, що частково може бути пов'язано з відносно недавнім здобуттям незалежності нашої держави та врегу-

люванням засад інституту імпічменту в конституційному законодавстві. Яка з моделей імпічменту бралася за основу при запровадженні даної процедури у вітчизняне законодавство сказати важко, але певну подібність можна відмітити саме із американською. Мова йде насамперед про застосування процедури, яке передбачає безпосереднє усунення глави держави з поста, не включаючи при цьому застосування заходів кримінальної відповідальності. Також закономірності американської моделі простежуються і при аналізі природи імпічменту в Україні: дана процедура покликана не стільки покарати винного, як захистити інших від зловживань чи неправомірних рішень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гуртова К. М. Інститут імпічменту президента в системі стримувань і противаг: світовий досвід. *Шлях успіху і перспективи розвитку (до 26 річниці заснування Харківського національного університету внутрішніх справ)*. 2020. С. 161–162.
2. Желіховський С.В. Імпічмент як інститут політичної відповідальності Президента Сполучених Штатів Америки. *Проблеми міжнародних відносин: збірник наукових праць*. 2020. № 17. С. 154–178.
3. Мартинюк Р. Інститут імпічменту в Україні: вади вітчизняної моделі. *Право України*. 2008. № 2. С. 105–108.
4. Мохончук Б.С. Щодо питання про класифікацію існуючих моделей імпічменту (теоретичний аспект). *Форум права*. 2011. № 4. С. 500–504.
5. Скрипник Ю.О., Курчевьонко Г.Є. Реалізація процедури імпічменту в зарубіжних країнах: досвід для України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 148–151.
6. Cole, J. P., Garvey, T. Report No. R44260, Impeachment and Removal. *Congressional Research Service*. 2015. URL: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44260.pdf> (дата звернення 28.02.2024).
7. Rules and Procedures of Practice in the Senate When Sitting on Impeachment Trials. *Senate Manual Containing the Standing Rules, Orders, Laws and Resolutions Affecting the Business of the United States Senate*. 1986. URL: <https://www.courthousenews.com/wpcontent/uploads/2020/01/1986-rules.pdf> (дата звернення 28.02.2024).
8. The Constitution of the United States of America. URL: <https://constitutioncenter.org/the-constitution/full-text> (дата звернення 28.02.2024).