

ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕДУРИ ІМПІЧМЕНТУ В УКРАЇНІ

PRACTICAL PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE IMPEACHMENT PROCEDURE IN UKRAINE

Гансецька Е.В., аспірантка кафедри конституційного права

Навчально-науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена правовому дослідженню практичних проблем, які виникають у процесі реалізації процедури імпічменту в Україні та визначає, що дана тематика має перспективи до покращення в майбутньому. Аналізуються відповідні конституційні положення та законодавчі акти, що регулюють цей процес, зокрема положення Конституції України.

Результатом дослідження є виявлення низки практичних проблем, зокрема можливість зловживання процедурою для політичних цілей та питання співмірності імунітету глави держави із обсягом імунітету народного депутата України, а також вплив скасування депутатської недоторканності на реалізацію парламентського контролю. Окремим спірним моментом визначається відсутність можливості застосування кримінальної відповідальності до президента протягом конституційної процедури розгляду справи про його усунення з поста в порядку імпічменту.

Розглядаючи проблеми, пов'язані з процедурою, висловлюється думка, що розширення повноважень глави держави може сприяти утворенню ризиків в частині функціонування системи стримувань і противаг. Підкреслюється особлива важливість взаємної підконтрольності різних гілок влади та центрів тяжіння, що за сприятливих умов має допомагати утвердженню принципу розподілу державної влади.

В частині розгляду політичного контексту початку процедури імпічменту наводиться приклад Сполучених Штатів Америки та причин протистояння президента Ендрю Джонсона із Конгресом. Підкреслюється, що навіть проста за формою процедура не обов'язково має шанси для доведення до кінця.

Також у статті пропонуються рекомендації для подолання зазначених проблем в частині удосконалення законодавства щодо процедури імпічменту, встановлення часових рамок для реалізації процедури та дотримання розумного балансу між спрощенням процедури та захистом від політичного тиску на главу держави з боку парламенту.

Ця стаття є важливою для розуміння питань конституційного права в Україні та може бути корисною для науковців, студентів та всіх, хто цікавиться політичною та правовою ситуацією в країні.

Ключові слова: Інститут імпічменту, глава держави, конституційна відповідальність, система стримувань і противаг, злочин, змішана республіканська форма державного правління.

The article is devoted to the legal study of practical problems that arise in the process of implementing the impeachment procedure in Ukraine and determines that this topic has prospects for improvement in the future. Relevant constitutional provisions and legislative acts regulating this process are analyzed, in particular the provisions of the Constitution of Ukraine.

The result of the study is the identification of a number of practical problems, in particular the possibility of abuse of the procedure for political purposes and the issue of the proportionality of the immunity of the head of state with the scope of the immunity of the people's deputy of Ukraine.

Considering the problems related to the procedure, the opinion is expressed that the expansion of the powers of the head of state can contribute to the formation of risks in the functioning of the system of checks and balances.

In the part of consideration of the political context of the beginning of the impeachment procedure, the example of the United States of America and the reasons for President Andrew Johnson's confrontation with Congress is given. It is emphasized that even a procedure that is simple in form does not necessarily have a chance to be completed.

The article also offers recommendations for overcoming the mentioned problems in terms of improving the legislation on the impeachment procedure, establishing a time frame for the implementation of the procedure, and maintaining a reasonable balance between simplifying the procedure and protecting against political pressure on the head of state from the parliament.

This article is important for understanding the issues of constitutional law in Ukraine and can be useful for scholars, students and anyone interested in the political and legal situation in the country.

Key words: Institute of impeachment, head of state, constitutional responsibility, system of checks and balances, crime, mixed republican form of government.

На сьогоднішній момент в Україні залишається протиріччям для правового удосконалення окремих інститутів конституційного права, зокрема інституту імпічменту. Особливої уваги заслуговують ініціативи щодо напрацювання змін до механізмів реалізації заходів відповідальності, які можуть бути застосовані до глави держави. Насамперед це пов'язано із тим, що з моменту проголошення незалежності нашої держави інститут президентства не раз зазнавав суттєвих змін. Здебільшого мова йде про конституційно-правовий статус і обсяг повноважень глави держави, що обумовлюється зміною тяжіння його до однієї з гілок влади, зокрема виконавчої. Відтак, зміни у нормативному закріпленні або практичній реалізації повноважень президента вимагають періодичного переосмислення його функціонального призначення як глави держави у країні зі змішаною республіканською формою державного правління. Окрім цього, слід звертати увагу не лише на формальні ознаки конституційно-правового статусу глави держави, а й на політичний контекст. На жаль, новітня історія України містить чимало згадок про спроби очільників держави розширити межі

власних повноважень. І хоча деякі з них були справді вдалими для самих суб'єктів владних повноважень, такі дії не можуть не залишати свій відбиток на конституційній системі України.

Проводячи аналіз практичних проблем реалізації процедури імпічменту в Україні, слід починати із розуміння сутності і призначення імунітету глави держави. В більшості випадків будь-яке розширення повноважень глави держави містить у собі низку ризиків. Одним з найгірших у цьому аспекті є потенційна можливість перетворення президента від глави держави із очевидним імунітетом на авторитарного лідера, оскільки розширення повноважень для очільника держави неминуче веде до урізання відповідних повноважень з боку інших гілок влади, які в подальшому не матимуть вагомого впливу на президента.

Важливо зазначити, що вплив на укріплення статусу та імунітету глави держави є не завжди прямим. Так, наприклад, на початку 2020 року в Україні набув чинності закон про скасування депутатської недоторканності. Згідно із прийнятими змінами, Конституція України вже не містить попередніх положень щодо того, що народ-

ним депутатам гарантується депутатська недоторканність і вони не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності, а також затримані та заарештовані. Вказані зміни в залежності від контексту можуть бути розцінені в якості послаблення ролі парламенту як органу, що здійснює парламентський контроль у зазначених законом випадках, зокрема у вигляді застосування імпичменту.

В той же час, відповідно до статті 105 Конституції України зазначається, що президент України користується правом недоторканості [1], а тому на час виконання повноважень не може бути заарештований, затриманий чи притягнений до судової відповідальності. Таким чином, президентський імунітет знімається тільки разом з усуненням з посади в порядку особливої процедури, передбаченої Конституцією.

В загальному розумінні президентський імунітет встановлюється лише на термін виконання президентом своїх повноважень (а не довічно) для якнайповнішого здійснення ним своїх державних функцій. За межами виконання президентських обов'язків втрачається юридичний сенс президентського імунітету. Іншими словами, подібний імунітет є не особистим привілеєм громадянина, а посадовим засобом захисту публічних інтересів [2]. Тому конституційна процедура розслідування і розгляду справи про усунення президента України з поста в порядку імпичменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи, а президент України на час виконання повноважень не несе кримінальної відповідальності, бо проти нього не може бути порушена кримінальна справа у зв'язку із президентським імунітетом.

Проте дискусійність питань імунітету провокує те, що особа вважається винною у вчиненні злочину лише з моменту набуття чинності обвинувального вироку суду щодо неї. Але поки не ухвалено остаточне рішення українським парламентом щодо імпичменту президенту України, останній має імунітет, а тому заходи кримінальної відповідальності не застосовуються. З юридичної точки зору, підставою для імпичменту слід вважати не сам факт вчинення злочину, а й навіть наявність у відповідних діях ознак складу злочину.

Як наслідок, вибіркоче скасування недоторканості може сприяти порушенню принципу справедливості, котрий в тому числі призначений гарантувати сталість статусу й інших суб'єктів владних повноважень, наприклад народних депутатів. В іншому випадку може утворюватися ситуація, при якій ані представники парламенту як законодавчої гілки влади, ані представники уряду як виконавчої, не мають належних гарантій, пов'язаних зі специфікою виконання їх повноважень. Зважаючи на це, імунітет глави держави має бути співмірним як відносно імунітету парламентаріїв, так і відносно демократичних засад держави.

Особливо важливим це питання стає при розгляді законодавчих підстав для початку процедури імпичменту глави держави. Так, до прикладу, при порушенні положень Основного Закону України конституційна відповідальність до президента України не може бути застосована, що пояснюється відсутністю конституційної підстави для початку процедури імпичменту, котра може вийти в активну фазу тільки за умов вчинення злочину. Останнє формулювання вживається саме у такому ключі з причин того, що нинішнє положення «... у разі вчинення президентом України державної зради або іншого злочину» вбачається не цілком вдалим, оскільки державна зрада – це також злочин. Так, цей злочин має свою специфіку і родовим об'єктом має посягання на основи національної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності України, але виділення одного злочину серед неконкретизованої множини інших не вбачається цілком обгрунтованим і доцільним.

Уся вищезазначена проблематика на практиці призводить до розбалансування вітчизняної системи стримувань

і противаг. Нормальний режим функціонування даної системи державної влади зумовлює основу стабільного функціонування і всієї держави. Проте основною ідеєю в цьому контексті має залишатись взаємна підконтрольність різних гілок влади та центрів тяжіння, що допомагає уникнути узурпації влади та її концентрації в руках однієї особи, зокрема глави держави, особливо під час дії особливо правових режимів.

Основними складовими системи стримувань і противаг у республіках змішаного типу (якою є і Україна) є парламентський контроль у формі застосування імпичменту. Варто відзначити, що рівність впливів різних гілок влади вбачається стратегічно важливою ознакою демократичної та правової держави в умовах сьогодення. Проте реалії здійснення державної влади спонукають до усвідомлення необхідності у додатковому врегулюванні повноважень президента. Будучи фактично основним засобом конституційного впливу, імпичмент все більше здає свої позиції перед подібним інститутом розпуску парламенту, який, принаймні з точки зору реалізації, є більш успішним в Україні.

Важливість дотримання балансу при розподілі повноважень між різними суб'єктами владних повноважень якнайкраще проявляється і при дослідженні форми державного правління. Як зазначає Г. Малкіна, у парламентарних республіках, де президент обирається парламентом і здійснює свої повноваження під контролем уряду, інститут імпичменту не має суттєвого значення, тоді як у президентських і змішаних республіках він відіграє важливу роль не тільки в якості засобу дострокового припинення повноважень президента, а насамперед як парламентська противага президенту в системі стримувань і противаг, тобто засобу реального впливу органу законодавчої влади на главу держави [3, с. 45].

Водночас вже згадана нерівність впливів різних гілок влади та президента як окремої одиниці у системі розподілу влади має бути усвідомлена не тільки науковцями в контексті доктринальних напрацювань, а й з боку основного і єдиного законодавчого органу України – Верховної Ради України. Приведення вітчизняної моделі імпичменту у відповідність до всесвітніх стандартів є питанням нагальним і очевидно має викликати основну зацікавленість внесення змін до процедури саме у парламенту.

Парламентський контроль в Україні має великі перспективи до удосконалення, а тому може стати невід'ємною частиною нового етапу ефективного функціонування законодавчої гілки влади. Такі запровадження у свою чергу допоможуть покращити не тільки сам інститут імпичменту, а й сприятимуть загальному стану виконання функцій перевірки та оцінки стану виконання завдань урядом, удосконалять механізм протидії свавіллю чи бездіяльності і спонукатимуть до налагодженої роботи усіх державних інституцій.

Повертаючись до інструментарію імпичменту глави держави, слід зазначити, що здебільшого він застосовується у вигляді конституційної відповідальності суб'єкта владних повноважень. Однак, як показує міжнародна практика, часто саме цей інститут може ставати і інструментом політичних зловживань. Механізми його використання дозволяють коригувати образ і рейтинг глави держави, що на практиці вдало використовується опозиційними силами тієї чи іншої країни. Так, за умов недостатньої підтримки своєї діяльності у парламенті, будь-який глава держави ризикує втратити свою владу. Як приклад політичного впливу можна навести випадок стосовно президента Ендрю Джонсона, імпичмент якому Палата Представників Конгресу виголосила на початку 1868 року із трьома четвертими голосів у зв'язку із наростаючою напругою і політичним протистоянням. Президент ставився в провину порушення законів щодо перебування на державній службі, командування армією і приниження

Конгресу. Дані звинувачення були проявом політичної волі Конгресу через тривале протистояння, що приховувало при цьому справжню причину – протидію президентові щодо наділення афроамериканців громадянськими правами і здійснення радикальної програми Реконструкції Півдня. Процедура мала продовжуватися під час судового розгляду у Сенаті, де згодом відбулося і фінальне голосування за відставку Джонсона. Для прийнятого рішення необхідним вважалося подолання порогу у дві третини голосів від загальної кількості, однак кінцеве співвідношення було недостатнім, тому спроба усунення від посади даного президента не була успішною.

Отже, при ознайомленні із конкретними випадками застосування імпічменту до харизматичних і сильних лідерів, навіть ефективне використання усього інструментарію імпічменту рідко досягає кінцевих стадій. Саме тому практика усунення глави держави з поста у порядку імпічменту є непоширеною, чого звісно не можна сказати про інший його вид – імпічмент членів уряду чи суддів, що спостерігається в деяких країнах західної традиції.

Враховуючи вищевказане, аналіз потенційної можливості реалізації імпічменту має бути зведений в першу чергу не до вад законодавчого регулювання, а радше до порядку провадження самої процедури. Передусім, можна зазначити необхідність виконання низки умов, необхідних для винесення кінцевого рішення Верховною Радою України щодо усунення президента України з поста у порядку імпічменту. Найскладнішою з них може вважатись необхідність подолання бар'єру у три чверті голосів від конституційного складу парламенту, що, незважаючи на плинний характер складу парламенту, має дорівнювати близько 338 голосам народних депутатів, а тому є достатньо великим порогом для голосування.

Ще одним суттєвим недоліком є те, що на відміну від багатьох зарубіжних конституцій, Основний Закон України не передбачає загального терміну з моменту висунення звинувачення, протягом якого має бути прийняте рішення про усунення президента України з посади в порядку імпічменту. Відсутність певних часових проміжків складає суттєву прогалину Конституції України. Світова практика закріплення механізмів імпічменту свідчить про те, що ускладнена процедура може і дуже часто

стає затягнутою у часі, а тому моделюючи умови політичного протистояння або критичної державної ситуації, найоперативніше вирішення справи застосування імпічменту президента України може стати питанням надзвичайної важливості.

Задля того, аби була можливість приймати дійсно ефективні рішення, такі рішення мають бути обмежені конкретним строком. І якщо дослідження найбільш оптимальних часових проміжків є питанням наступним, то першим постає потенційна готовність владної верхівки (а саме законодавчої гілки влади у випадку імпічменту) діяти швидко і конкретно. Проте відсутність регламентації чітких меж перебігу процедури імпічменту від його початку і до ухвалення кінцевого рішення зайвий раз висвітлює загальні проблеми його практичної реалізації.

В результаті проведеного аналізу можна дійти до висновку, що проблема нереалістичності процедури імпічменту спричинена не відсутністю правового регулювання, як це було, наприклад, у радянські часи, а самою конструкцією, яка була використана законодавцем. Не дивлячись на те, що застосування процедури імпічменту само по собі не говорить про якість державного регулювання у цій сфері, вдале нормативне регулювання є лакмусовим папірцем при потенційній можливості його застосування. Можна відзначити, що відповідно до практики застосування імпічментів у світі, процедура далеко не завжди досягає свого завершення навіть за умов спрощеного порядку застосування. Проте в Україні процедура є нешвидкою, складною та багатоступеневою. Це, у порівнянні з умовами припинення повноважень народного депутата України, не є цілком співмірним і справедливим, враховуючи розподіл влади в державі та реальний обсяг повноважень президента.

Отже, можна дійти до висновку, що при майбутньому вдосконаленні інституту імпічменту в Україні має бути досягнуто розумний баланс між простотою застосування і захистом президента від невмотивованого політичного тиску з боку парламенту. Виявлені недоліки вітчизняної моделі імпічменту можуть бути ефективно вирішені на загальному конституційному рівні у межах комплексних реформ усього державного механізму, який забезпечує функціонування тріади «парламент – президент – уряд».

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звернення 28.02.2023).
2. Ткаля О. Теоретичне обґрунтування імунітету як особливої правової категорії. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/3183/Tkalya%20O.B._Teoretichne%20obgruntyvannia....pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення 28.02.2023).
3. Малкіна Г. Політична відповідальність глави держави. *Політичний менеджмент*. 2008. № 2 (29). С. 42–50.