

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/12>

ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МЕХАНІЗМУ ІМПІЧМЕНТУ ПРЕЗИДЕНТА В ПАРЛАМЕНТСЬКИХ РЕСПУБЛІКАХ ПІВДЕННОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

PECULIARITIES OF CONSTITUTIONAL REGULATION OF THE MECHANISM OF PRESIDENTIAL IMPEACHMENT IN PARLIAMENTARY REPUBLICS OF SOUTHERN AND EASTERN EUROPE

Єгіазарян В.С., студентка II курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Капелько П.О., студент II курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню механізмів імпічменту президента, що закріплені у конституціях деяких парламентських республік Південної та Східної Європи, а саме: Албанії, Болгарії, Греції, Північної Македонії, Чорногорія, Словаччини, Словенії, Чехії та Угорщини. У роботі розглянуто порядок здійснення конституційної процедури імпічменту, встановлено характер і природа інституту, визначено наявність теоретичного аспекту конституційних положень та зазначено політико-правовий досвід притягнення глави держави до конституційної відповідальності в обраних державах.

Приділено увагу порівнянню підходів до імпічменту в Україні, який ґрунтується на кримінально-правових звинуваченнях та парламентських державах Європи, в більшості з яких в основі імпічменту лежить суто конституційно-правова відповідальність. З цього випливає можливість залучення Верховних судів як вищих судових органів певних держав у процедуру імпічменту, або виключна участь Конституційних Судів як органів конституційної юрисдикції в залежності від формату процедури.

Приділено увагу існуванню в Словаччині альтернативи імпічменту – можливості відкликання президента з посади на всенародному голосуванні. Проаналізовано аспект практичного застосування механізмів імпічменту в певних державах та зроблено висновки про теоретичність таких конституційних положень у більшості з досліджуваних держав.

Акцентовано зазначено щодо здійснення механізму переважно в політичній площині, враховуючи його характер і природу. Як доповнення, встановлено не виключену можливість політичного впливу на процедуру імпічменту, що суперечить ідеї демократичного інституту правової держави.

Істотним є положення щодо визнання інституту одним зі складових системи стримувань і противаг, для належного функціонування якого закріплено застереження, у виді дотримання принципу верховенства права.

Наостанок, зазначені недоліки функціонування інституту в національному просторі та шлях вдосконалення конституційно-правової доктрини процедури імпічменту.

Ключові слова: імпічмент, президент, парламентаризм, парламентська республіка, конституційно-правова відповідальність, механізми конституційно-правової відповідальності.

The article analyzes the mechanisms of presidential impeachment enshrined in the constitutions of some parliamentary republics of Southern and Eastern Europe, namely: Albania, Bulgaria, the Czech Republic, Greece, North Macedonia, Montenegro, Slovakia, Slovenia and Hungary.

The article examines the procedure of the constitutional impeachment procedure, establishes the nature and character of the institution, identifies the existence of the theoretical aspect of constitutional provisions, and notes the political and legal experience of bringing the head of state to constitutional responsibility in the selected states.

The article also focuses on the comparison of approaches to impeachment in Ukraine, which is based on criminal charges, and parliamentary states of Europe, most of which base impeachment on purely constitutional and legal liability. This implies the possibility of involving Supreme Courts as the highest judicial bodies of certain states in the impeachment procedure, or the exclusive participation of Constitutional Courts as constitutional jurisdiction bodies, depending on the format of the procedure.

Attention is paid to the existence of an alternative to impeachment in Slovakia – the possibility of recalling the president from office by popular vote. The author analyzes the aspect of practical application of impeachment mechanisms in certain states and draws conclusions about the theoretical nature of such constitutional provisions in most of the states under study.

Emphasis is placed on the implementation of the mechanism mainly in the political sphere, taking into account its nature and character. In addition, the possibility of political influence on the impeachment procedure is not excluded, which contradicts the idea of a democratic institution of the rule of law.

An important provision is the recognition of the institution as one of the components of the system of checks and balances, for the proper functioning of which there is a reservation in the form of compliance with the rule of law.

Finally, the author outlines the drawbacks of the institution's functioning in the national space and the ways to improve the constitutional and legal doctrine of impeachment procedure.

Key words: impeachment, president, parliamentarism, parliamentary republic, constitutional and legal responsibility, mechanisms of constitutional and legal responsibility.

Імпічмент виступає засобом конституційного контролю, який передбачений конституціями більшості світових держав, що дозволяє усунути з посади главу держави, який неналежно здійснює свої обов'язки. Враховуючи складність процедури імпічменту, широкий спектр повноважень президента та важливість інституту глави держави

в контексті її інституційної спроможності, світовий політико-правовий досвід показує невелику кількість випадків використання цього механізму позбавлення глави держави мандату.

Більшість держав мають подібний механізм позбавлення мандату вищих суб'єктів владних повноважень,

проте варіюються органи, що залучені в процесі, дещо відмінний порядок та підстави ініціації процесу. У більшості випадків національні моделі імпичментів можна класифікувати як такі, що тяжіють до американської – несуть суто політичний характер відповідальності глави держави або англійської – мають за мету притягнення глави держави до відповідальності за скоєний злочин у судовому порядку. Також допускається поєднання американської та англійської моделей, як то можна спостерігати в Україні, де парламентський характер свідчить про перевагу американської моделі, а по суті кримінально-правові підстави імпичменту та необхідність залучення Верховного Суду – про наявність елементів англійської моделі.

Пропонуємо розглянути конституційну доктрину інституту імпичменту у країнах Балканського півострова. Аналізуючи Конституції Албанії, Болгарії, Греції, Північної Македонії, Чорногорії, Словаччини, Словенії, Чехії та Угорщини слід зазначити стосовно підстав притягнення до відповідальності президента.

У результаті аналізу даного питання виявлено складність застосування інституту імпичменту на практиці, на що вказують поодинокі успішні випадки усунення президента з посади в порядку даної процедури.

Викладена позиція ґрунтується на використанні аналізу процедури імпичменту в політичному контексті, враховуючи його правову регламентацію. З огляду на характер відповідальності, слід вказати, що процедура притягнення президента до конституційно-правової відповідальності в Європейській правовій традиції переслідує суто політичну мету, спрямовану на відсторонення глави держави від виконання ним своїх функцій, оминаючи при цьому застосування інших видів санкцій.

Різні аспекти обраної тематики знаходять відображення в працях Ю.М. Тодици, Ю.Г. Барабаша, І.І. Омелька, Л.Р. Наливайко, Л.М. Сердюк, В.М. Шаповала та інших вчених.

Імунітет глави держави, передбачений основними актами законодавства, є так званим «мораторієм» на притягнення його до відповідальності за дії, вчиненні при виконанні своїх обов'язків. Натомість назвати такий імунітет абсолютним неможливо тому, що у випадках вчинення президентом державної зради або грубого порушення Конституції є підставами для усунення з поста в порядку імпичменту.

Санкції й відповідальність даного феномену за своєю природою мають політичний характер, оскільки результат обвинувачення тягне за собою підрив політичної довіри та припинення мандату, що дає можливість вже після завершення цього процесу розпочати кримінальне провадження.

Поняття «державна зрада» вимагає вчинення умисного злочинного діяння передбаченого складом кримінального правопорушення. Поняття «порушення Конституції», своєю чергою, охоплює неправомірні дії, що не завжди можуть відповідати складу правопорушення передбаченого кримінальним кодексом, але очевидно суперечать положенням основного законодавчого акту країни, і є так званим посяганням на конституційні принципи.

У процес встановлення обвинувачення залучені два органи влади – законодавча влада, що представлена Парламентом та Конституційний Суд, проте є винятки, як то у Греції, де відповідно до положень статті 86 Конституції Греції, такі повноваження покладені на спеціальний суд під головуванням Голови Верховного Суду [4]. Характерним є те, що кожен орган наділений певною компетенцією та залучається лише на певних етапах при розв'язанні цього питання.

Оскільки процес характеризується надзвичайною складністю, його можна поділити на декілька стадій. Першою стадією є ініціювання процедури, досліджувані держави, зокрема держави Балканського півострова, наді-

ляють таким повноваженням Парламент. Мотивована пропозиція має бути висунута не менш як однією четвертою від конституційного складу Парламенту (конституційні положення Греції передбачають дещо меншу, за традиційно встановлений поріг, кількість голосів – одну третю), що кваліфікує діяння президента, як вчинення тяжкого злочину, у більшості випадків це державна зрада, чи порушення Конституції [4]. Правила ініціювання розроблені таким чином, аби законодавча меншість мала можливість звернути увагу громадськості на дефекти у діяльності президента. Своєю чергою, це сприятиме переосмисленню своєї роботи президентом, навіть якщо ймовірність вдалого усунення з поста є мінімальною.

Вважаючи, що кількість доказів є достатньою для продовження процесу, пропозиція має бути підтримана не менш як двома третинами голосів від загальної кількості депутатів відповідного органу. Слід зазначити, що чим вище встановлений поріг кількості голосів, тим більш ускладнено виходить процедура усунення. Окрім цього, важливим є те, що підрахунок кількості голосів базується на загальній кількості місць у відповідному органі, а не на кількості присутніх і голосуючих членів на засіданні, такий підхід дає можливість більш ґрунтовно підійти до вирішення питання.

Передує цьому етапу, створення спеціальної слідчої комісії, що займається питанням розслідування. Необхідно допустимий термін зібрання доказів встановлюється Парламентом. Далі обґрунтований звіт, зроблений комісією, підлягає розгляду законодавчим органом, що зважає аргументи за і проти, та вже на підставі власних висновків приймається рішення про звинувачення президента. Подання звіту комісією є доволі вагомим етапом, на основі якого вирішується чи підлягає подальшому розгляду питання. Так, до прикладу в Албанії слідча комісія перед оприлюдненням свого звіту, звернувшись до Венеціанської комісії. Комісія, своєю чергою, дійшла висновку, що хоча Президент перевищив свої конституційні повноваження (імпичмент президента Іліру Меті 2019 рік), та його порушення не відповідають встановленим критеріям імпичменту. Неможливість доведення скоєного злочину президентом, за наявності в нього широких повноважень і недоторканості його особи, процедуру імпичменту не було завершено [2].

Історія транслює приклади невдалих спроб імпичменту президента в багатьох країнах, і кожна з них зупинялась на різних стадіях процедури. Зокрема, в Болгарії, відповідно до ст. 103 Основного закону Болгарії, президент було висунуто обвинувачення щодо порушення Конституції, в аспекті розголошення державної таємниці, а саме опублікування особистої розмови з одним із державних службовців [3]. Попри неправомірність дій глави держави, на етапі парламентського голосування, процедура зазнала невдачі, причиною чого, стали протести опозиції, попри те, що її члени раніше підписали дану пропозицію про відсторонення президента. Таким чином, перший в історії Болгарії імпичмент не дійшов до розгляду Конституційним Судом.

Законодавче рішення щодо усунення в порядку імпичменту підлягає подальшому судовому затвердженню. Залучення суду в процес, підвищує довіру до правових і фактичних висновків, сприяє досягненню консенсусу, необхідного для легітимності процедури. У більшості країн, суд займає проміжну позицію після прийняття початкового політичного рішення щодо звинувачення, і за такого порядку, розглядає це питання з урахуванням правового аспекту, що включає в себе підтвердження належних доказів, з прямо передбаченими вказівками стосовно порушення конституції. На противагу цьому, до прикладу, в Албанії, згідно з приписами статті 90 Конституції, цей орган з'являється наприкінці процесу, вже після прийняття відповідного рішення законодавчим органом [1].

Перевагою даного конституційно закріпленого порядку є те, що він запобігає потенційній політизації рішення, та всебічно забезпечує дію принципу верховенства права.

Строк розгляду пропозиції в суді варіюється від 30 до 45 днів, що дозволяє повною мірою, детально проаналізувати факти справи. Надалі, рішення суду підлягає схваленню більшістю від його конституційного складу. Безумовним є закріплене положення, що Конституційний суд повноважний здійснювати конституційне провадження, за наявності визначеного Основним Законом, конкретної кількості суддів від загального його складу. В аспекті здійснення процедури імпичменту, обов'язковою є відповідність положенням конституції щодо кадрового забезпечення в межах вищого суду країни, оскільки тільки так, його рішення набувають юридичного значення. Найбільш яскравим прикладом слугує в цьому питанні Чорногорія, що висунула обвинувачення прозахідному президенту за порушення процедури обрання прем'єр-міністра. Та все ж процес, передбачений статтею 98 Конституції, не був доведений до фіналу, в результаті неповноважного Конституційного Суду [6]. Відсутність достатньої кількості суддів в даному органі унеможливило оцінити конституційність, вже раніше здійснених етапів розгляду справи, та визначити дійсну наявність порушень у діяннях суб'єкта.

Позитивне рішення суду набирає чинності, за загальним правилом, після його опублікування в офіційному документі у законодавчо встановлених строках, в результаті чого повноваження президента припиняються. У випадку криміналізованого складу правопорушення, справа може знаходити свій розгляд у рамках кримінального провадження і підлягає розслідуванню Генеральним прокурором.

Процедура імпичменту в деяких державах Південної та Східної Європи, таких як Чехія, Словаччина, Угорщина та Словенія, як і в більшості демократичних республік, набула конституційного закріплення слідуєчи американській моделі, у якій засудження в порядку імпичменту не пов'язане з безпосереднім застосуванням кримінально-правових санкцій.

Подібно до Балканських країн та більшості національних механізмів імпичменту його ініціатором виступає парламент. Характерним є те, що у випадку функціонування в державі двопалатного парламенту право ініціативи імпичменту належить нижній виборній палаті, як то Державним Зборам у Словенії (ст. 109 Конституції Словенії), в той час, як Державна Рада, яка вважається верхньою палатою, що є предметом дискусій, взагалі не бере участі у даному процесі [10]. Проте у Чехії нижня палата парламенту – Палата Депутатів лише надає свою згоду на внесення до Конституційного Суду подання про звинувачення президента республіки верхньою палатою парламенту – Сенатом.

Підставами усунення глави держави з посади є державна зрада, грубе порушення Основного Закону та основ конституційного ладу, а в окремих випадках як то в Угорщині (ст. 13 Конституції Угорщини) порушення будь-якого закону, або ж вчинення умисного злочину під час перебування на посаді [12]. Вичерпність та обмеженість підстав для усунення з посади глави держави зумовлюється необхідністю забезпечити соціально-політичну стабільність всередині держави та уникнути можливого зловживанням з боку парламенту. Саме тому в тексті Конституції деяких держав міститься визначення того чи іншого діяння в якому звинувачують президента, як то в ч. 2 ст. 65 Конституції Чехії державною зрадою визнається: «будь-яка діяльність Президента Республіки, спрямована проти суверенітету і цілісності Республіки, а також проти демократичного ладу Республіки» [11].

Як вже зазначалося, кількість голосів парламенту для первинної ініціативи імпичменту, як правило, є незначною, як то одна п'ята голосів в Угорщині або може слугувати

відображенням волі лише відносної більшості, як то необхідність первинної підтримки у три п'ятих голосів з присутніх сенаторів в Чехії, повноважність палат парламенту якої встановлюється на рівні однієї третьої від загального складу (ст. 39 Конституції). Також можливий варіант, що для початку процедур трибуналу необхідна проста більшість, як то в Словенії [9].

На етапі розслідування та підготовки матеріалів справи щодо звинувачення президента має бути проведено ґрунтовне дослідження всіх обставин справи та усуненню сумнівів щодо винуватості, адже європейські суди конституційної юрисдикції, як свідчить практика, не схильні до винесення відверто політично упереджених рішень. Як зазначалося, за аналогією з Балканськими та більшістю процедур імпичмент контролюючим чинником якості парламентського розслідування є необхідність затвердження позову до президента конституційною більшістю. Вона, як правило, в парламентських країнах Східної Європи встановлюється на рівні три п'ятих (Словаччина, Словенія, Чехія) або ж три других, як то в Угорщині.

На жаль, не рідко характерною ознакою парламентських республік є фрагментованість та слабкість партійних систем та наявність сильних лобістських груп, які здатні руйнувати коаліції, наявність яких необхідна для подолання бар'єра конституційної більшості. Примітним в цьому аспекті є вимога таємного голосування парламенту в угорській процедурі імпичменту.

Вимоги обґрунтованості висунутих президенту звинувачень визначаються тим, що деякі Конституції містять пряму імперативну заборону президенту здійснювати свої повноваження на час розгляду справи про його усунення, як то в Угорщині, або ж це питання вирішується на розсуд Конституційного Суду, як то в Словенії. З тієї ж причини встановлюються і темпоральні обмеження процедури імпичменту на кожній з його стадій.

Унікальну можливість усунути голову держави з посади містить Конституція Словаччини. В Основному Законі Словаччини розмежовуються поняття переслідування (Stihanie) – імпичмент глави держави (ст. 107) та відкликання президента (Odvolanie) (ст. 106). Так ст. 106 передбачає процедуру відкликання президента з його поста народним голосуванням, яке призначається головою Національної ради Словаччини, на підставі постанови Національної ради, прийнятої трьома п'ятими від конституційного складу (150 депутатів) [8, с. 23]. У цьому випадку народне голосування признається протягом 30 днів з моменту прийняття такої постанови та проводиться протягом 60 днів з моменту призначення в порядку встановленим Зводом законів про порядок виборів Президента Словацької Республіки.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що конституційні положення про імпичмент в парламентських країнах Південної та Східної Європи у своїй більшості є теоретичними, а їх застосування радше становить поодинокі випадки. З огляду на це, можливо розглядати процедуру притягнення президента до конституційної відповідальності, переважно, в контексті правової доктрини. Враховуючи сукупність принципів здійснення процедури, наявних концепцій у вирішенні методологічних питань даного інституту, формується певне підґрунтя для належного здійснення, політико-правового за своїм характером, конституційного механізму. Наявність теоретичного стрижня та концептуальної основи є безумовно необхідним чинником для застосування процедури імпичменту в практичній площині. Зокрема, це зумовлює появі вдалих спроб відсторонення суб'єкта владних повноважень від здійснення ним державних функцій.

Попередньо було зазначено, що імпичмент за своєю природою має здебільшого політичний характер. Тож, існують ризики застосування даного механізму як інструменту політичних маніпуляцій, нехтуючи його демократич-

ним аспектом здійснення [13, 14]. За наявного підходу, що виражений схильністю інституту до політичного ураження, проведення процедури автоматично суперечить принципу верховенства права. На додаток, його функціонування суто в політичних інтересах, ставить під сумнів ефективність та дієвість системи стримування і противаг в умовах сучасної правової держави. Ігнорування правової природи аналізованого інституту призводить до зловживання повноваженнями й невиключного встановлення «диктаторського» режиму в тені демократії, що стає мейнстрімом заангажованої політичної самодержавної влади.

Доктрина інституту імпичменту країн Європи в порівняльно-правовому аналізі з Україною, розглядається в конституційно-правовій площині. На прикладі аналізованих країн, бачимо, що функціонування даного механізму відбувається з огляду на його політичний аспект. Оскільки наслідок імпичменту проявляється у позбавленні мандату президента, це дає можливість розглядати природу інституту лише в контексті конституційної відповідальності. Надалі, в разі наявності підстав вважати особу президента винною у кримінальному правопорушенні, справа підлягає кримінальному розгляду. В той час, коли у вітчиз-

няному просторі наявні прояви асиміляції політичного, конституційно-правового та кримінально-правового елементів, що не відповідає процедурі імпичменту як такому. Конституція містить положення щодо підстав притягнення особи президента до відповідальності, виключно за криміналізовані склади правопорушень, що автоматично вкорінює в процес здійснення конституційної процедури кримінальне провадження. Тим більше за таких обставин, у процес залучається ще один державний орган, – Верховний Суд, функція якого полягає у встановленні ознак складу злочину.

Тож, на основі викладеного, доходимо висновку, що процедура імпичменту на національному рівні дещо не відповідає природі її здійснення, і виходить за рамки конституційно-політичного розгляду справи, тобто включаючи одразу політичну та кримінальну відповідальність. В цьому аспекті вважаємо за необхідне розмежувати конституційно-правову відповідальність, яка полягає в усуненні президента з посади та механізми кримінального провадження, підставами для якого є висновок Верховного Суду про наявність в діях глави держави ознак вчинення державної зради або іншого злочину.

ЛІТЕРАТУРА

1. Constitution of the Republic of Albania of 1998. Venice Commission. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)064-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)064-e). (дата звернення: 20.04.2024).
2. Albania: Impeachment of the president, subject to the meaning of "Serious violation". *Ballina – BPRG*. URL: https://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2021/06/Albania_Impeachment-of-the-President_Subject-to-the-meaning-of-Serious-Violation-.pdf. (дата звернення: 20.04.2024).
3. The Constitution of the Republic of Bulgaria 1991. ConstitutionNet. URL: <https://constitutionnet.org/sites/default/files/Bulgaria%20Constitution.pdf>. (дата звернення: 20.04.2024).
4. The Constitution of Greece, Greece, WIPO Lex. WIPO – World Intellectual Property Organization. URL: <https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/9463>. (дата звернення: 20.04.2024).
5. Ustavni Sud Crne Gore. URL: <http://www.ustavnisud.me/dokumenti/LAW%20ON%20THE%20CONSTITUTIONAL%20COURT%20OF%20MONTENEGRO%20.pdf> (дата звернення: 20.04.2024).
6. Constitution of Montenegro (Official Gazette of Montenegro, No. 1/2007 and 38/2013), Montenegro, WIPO Lex. WIPO – World Intellectual Property Organization. URL: <https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/21398>. (дата звернення: 20.04.2024).
7. Constitution of the Republic of Macedonia, North Macedonia, WIPO Lex. WIPO – World Intellectual Property Organization. URL: <https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/1055> (дата звернення: 20.04.2024).
8. Ústava Slovenskej Republiky. Prezidentka Slovenskej republiky. URL: <https://www.prezident.sk/upload-files/20522.pdf> (дата звернення: 20.04.2024).
9. Кириченко Ю., Бондаренко Б. Імпічмент президенту. Дзеркало тижня. URL: https://zn.ua/ukr/internal/impichment-prezidentu-309097_.html (дата звернення: 20.04.2024).
10. Constitution of the Republic of Slovenia, Slovenia, WIPO Lex. WIPO – World Intellectual Property Organization. URL: <https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/21955> (дата звернення: 20.04.2024).
11. Constitution of the Czech Republic. Parliament of the Czech Republic, Chamber of Deputies. Чеської Республіки від 16 грудня 1992 р. URL: <https://www.psp.cz/en/docs/laws/1993/1.html> (дата звернення: 20.04.2024).
12. Constitution of Hungary 2011. Food and Agriculture Organization of the United Nations. URL: <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC136081/> (дата звернення: 20.04.2024).
13. Чеські сенатори мають намір ініціювати імпичмент президента. *Zbruc*. URL: <https://zbruc.eu/node/105535> (дата звернення: 20.04.2024).
14. Партія експрем'єра Словаччини хоче імпичменту президентки через події дворічної давнини. *Європейська правда*. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/news/2023/09/25/7170155/> (дата звернення: 20.04.2024).