

Мартинюк Р. Інститут імпічменту в Україні: вади вітчизняної моделі //
Право України. – 2008. – № 2. – С. 105-108.

Одним із проявів системи стримувань і противаг у вітчизняній державно-правовій практиці є інститут імпічменту. Історично інститут імпічменту виник як функціональний заміник парламентської відповідальності уряду у президентській республіці. Однак у ході розвитку сучасної державності він став атрибутом усіх республіканських форм правління.

Деякі дослідники й сьогодні, вдаючись до розширеного тлумачення інституту парламентської відповідальності уряду, визначають інститут імпічменту як його (парламентської відповідальності уряду) форму у президентських республіках[1]. Тут інститут імпічменту як один із проявів системи стримувань і противаг передбачав право парламенту достроково звільняти з посади посадових осіб виконавчої влади (у деяких країнах і судової).

Батьківщиною імпічменту є Англія, де імпічмент був одним з елементів судового процесу, який здійснював судовий комітет Палати лордів у кримінальних справах щодо вищих посадових осіб держави. Інститут імпічменту (а точніше, осудження в порядку імпічменту) був уперше закріплений на конституційно-правовому рівні в Конституції США 1787 р. Відтоді він став типовим для державно-правової практики всіх розвинених республік.

Сама процедура імпічменту полягає у спеціальному порядку притягнення до відповідальності і судового розгляду справ про правопорушення вищих посадових осіб. У тих випадках, коли представницький орган має двопалатну структуру, процедура імпічменту поетапно проходить у обох палатах парламенту: ініціювання імпічменту і притягнення до відповідальності відбуваються в нижній палаті, а розгляд справи – у верхній. У багатьох країнах здійснення імпічменту не обмежується стінами парламенту; загальнопоширеною практикою є долучення до імпічменту конституційних судів (ФРН, Хорватія) чи спеціальних трибуналів (Польща).

У президентських республіках, як і в абсолютних та дуалістичних монархіях, утворення уряду, здійснення політики в урядовій сфері та контроль за урядом складають прерогативу однієї особи – глави держави. Тут (у президентських республіках) парламенти можуть бути лише формально включеними до процедури формування уряду (у США всі вищі посадові особи (близько 300) призначаються Президентом “за порадою і згодою” Сенату[2]). Право глави держави у президентській республіці одноосібно звільняти будь-якого чиновника в урядовій владі а також його статус глави уряду, що односторонньо приймає остаточні рішення на засіданнях кабінету, перетворюють це право на формальність: відсутність подальшого впливу парламенту на урядову політику, відсутність дієвих форм парламентського контролю роблять даремними спроби перешкоджати президенту формувати свою команду. Відтак, виконавча влада є прерогативою президента і парламент може лише визнати за доцільне не допустити призначення на посаду відверто одіозної фігури. Посадовці адміністрації президента у своїй діяльності не потребують політичної довіри парламенту (у президентських республіках відсутня парламентська інвеститура уряду) і не несуть безпосередньо перед представницьким органом відповідальність за здійснювану ними політику.

Таким чином, хоча уряди у президентських республіках несуть відповідальність (перед виборцями в ході чергової виборчої кампанії) за результати політики, яку вони здійснюють, їх формування і тим більше відставка реально не залежать від волі парламенту. У президентських республіках можливість усунення найвищих посадових осіб виконавчої влади чи президента (іноді також суддів) із посади залишається можливою лише в рамках інституту імпічменту – особливої встановленої законом процедури притягнення до відповідальності за грубі порушення закону посадових осіб до завершення терміну одержаних ними відповідно до конституції та законодавства повноважень.

Державно-правовий розвиток зарубіжних країн у другій половині ХХ ст. розширив коло підстав, за якими можливе ініціювання імпічменту главі

Узагальнене формулювання п. 13 ст. 85 Конституції України, яке закріплює за Верховною Радою України право здійснювати парламентський контроль у межах, визначених Конституцією України та законом, у аспекті її взаємодії із Президентом України конкретизуються у ст. 111, яка встановлює порядок здійснення процедури імпічменту щодо Президента України. Описаний у ст. 112 порядок здійснення процедури імпічменту близький до американської конституційної моделі.

Ст. 111 Конституції України регламентує процедуру імпічменту наступним чином: “Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України. За наявності підстав Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України. Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в якому звинувачується Президент України, містить ознаки державної зради або іншого злочину”[6].

На відміну від британської правової системи, у якій процедуру імпічменту здійснювала Палата лордів як вищий судовий орган британського Парламенту, у американському варіанті осудження в порядку імпічменту не зв'язане з безпосереднім застосуванням кримінально-правових санкцій, хоча проти відстороненого від посади в подальшому може бути порушена кримінальна справа. Це вказує на те, що американська процедура імпічменту мислилась батьками-засновниками не стільки для покарання самої посадової особи, скільки

з метою захисту суспільного інтересу – усунення зловживань посадовими повноваженнями і “зіпсутого правління”[7]. Такий підхід цілком відповідає принципу поділу влади: у процедурі імпічменту парламент не може брати на себе судових функцій, оскільки це був би вихід за межі його компетенції[8]. Своїм призначенням описана у ст. 111 Конституції України процедура імпічменту аналогічна американській моделі, на що вказує відповідне формулювання абз. 6, яке передбачає лише “усунення Президента України з поста...”[9] і не вказує на можливість застосування в межах даної процедури кримінального судочинства.

Конституційний Суд України в одному із своїх рішень зазначив, що “встановлена Конституцією України процедура імпічменту є єдиним способом притягнення Президента України до конституційної відповідальності і за своєю правовою природою не аналогічна обвинуваченню особи відповідно до норм Кримінально-процесуального кодексу України. Тому немає підстав вважати досудовим слідством проведення розслідування тимчасовою слідчою комісією, яка створюється Парламентом. У разі порушення кримінальної справи проти Глави держави на нього поширювалася б юрисдикція уповноважених органів протягом усього періоду досудового слідства та розгляду справи в судах, що позбавило б його права недоторканності та можливості належним чином виконувати покладені на нього конституційні повноваження.

Отже, імпічмент у системі конституційних інститутів за своєю правовою природою є позасудовим конституційним процесом, за змістом якого Парламент у разі вчинення злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста... Положення частини першої статті 105 Конституції України треба розуміти так, що конституційна процедура розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи”[10].

Важливо звернути увагу на негативні моменти в українській моделі процедури імпічменту, які суттєво знижують її результативність, якщо не

роблять її взагалі неможливою. В американській моделі процедура порушується Палатою представників Конгресу; сформульоване нею ж звинувачення приймається більшістю голосів загального складу Палати. Рішення за результатами слухання в Сенаті приймається не менше двома третинами голосів від списочного числа senatorів. Застосування абсолютної більшості в першій частині процедури і кваліфікованої більшості в не менше двох третин голосів у другій частині значно ускладнює її проходження. За більш ніж двохсотрічну історію американської конституційної практики жоден президент не був усунутий із посади в порядку імпічменту, хоча двічі (у 1974 р. і в 1999 р.) процедура припинялась на стадії сенатського слухання. Якщо прийняття рішення про звинувачення Президента України не менш як двома третинами голосів від конституційного складу Верховної Ради України є ще вірогідним, то прийняття рішення про усунення з поста Президента України не менш як трьома четвертими голосів від її конституційного складу є більш ніж сумнівним.

Описана проблематика взаємодії Глави держави та Парламенту відображає актуальність запровадження конституційно-правової відповідальності посадових осіб політичного рівня.

Фактично до введення в дію поправок до Конституції України надзвичайно складна процедура імпічменту Президента України та нереальність виникнення ситуації, яка б склала підставу для розпуску Верховної Ради України відповідно до ст. 90 Конституції України обумовлювали майже повну відсутність дієвого взаємовпливу на діяльність цих органів влади та ускладнювали застосування механізму стримувань і противаг.

Вирішення описаних проблем (допоки гіпотетичних), зв'язаних зі здійсненням процедури імпічменту у вітчизняних державно-правових умовах вбачається також у зміні формулювання ч. 1 ст. 111 Конституції України, яка визначає коло підстав порушення імпічменту щодо Глави держави й обмежує їх випадками “вчинення ним державної зради або іншого злочину”[11].

До переліку підстав, визначених статтею 111 Конституції України, слід додати підставу “умисне порушення Конституції України”. Зазначена підстава

визначається Основним законом ФРН [12] (Конституціями Болгарії[13], Польщі[14], Хорватії[15] передбачена підстава “порушення конституції”).

Очевидно, що в такому випадку мали б бути розширені повноваження Конституційного Суду України, які Суд має здійснювати у процесі імпічменту на його заключній стадії. Орган конституційної юрисдикції повинен стати останньою інстанцією у процесі імпічменту, порушеного не з підстави вчинення Главою держави кримінально-караних діянь, а з підстави умисного порушення Конституції України. Поняття “умисне порушення Конституції України” достатньо невизначене й може тлумачитися і суто з мотивів політичної доцільності а не в контексті принципу верховенства права. Принаймні в теоретичному плані саме Конституційний Суд України є тим компетентним органом, який спроможний дати фахову оцінку діям Президента України на предмет їхньої відповідності Основному Закону України.

Уявляється, що вітчизняна модель процедури імпічменту мала б більш реалістичний характер, якщо б її регламентація за змістом ст. 111 Основного Закону України виглядала наступним чином: “Президент України може бути усунутий із поста Верховною Радою України в порядку імпічменту в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину чи умисного порушення Конституції України. Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України. За наявності підстав Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України. Президент України вважається усунутим із поста в порядку імпічменту і припиняє свої повноваження у випадку перевірки справи Конституційним Судом України та отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання

висновку Верховного Суду України про те, що діяння, у яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину. Підставою для усунення Президента України з поста в порядку імпічменту є також висновок Конституційного Суду України про умисне порушення Президентом України Конституції України”.

Узагальнюючи вищесказане, можна вивести таке судження: з огляду на те, що процедура імпічменту навіть у державно-правовій практиці високорозвинених країн є явищем вкрай рідкісним, у вітчизняній державно-правовій практиці вона має набути настільки простої конструкції, наскільки це необхідно аби вона стала реальною.

Джерела:

1. Шаповал В. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. – К.: Програма Л, 1995. – С. 87.
2. Конституция Соединенных Штатов (1787 г.). Ст. II. Раздел 2 // Боботов С., Жигачев И. Введение в правовую систему США. – М.: НОРМА, 1997. – С. 292.
3. Основной Закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – С. 199.
4. Павленко Р. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. – К.: КМ Академія, 2002. – С. 74.
5. Конституція Словацької Республіки // Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Право, 1996. – С. 473.
6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
7. Червонная С., Петросян М. Президентский импичмент и парадигма власти // Политическая система США: Актуальные измерения. – М.: Наука, 2000. – С. 7.
8. Урьяс Ю. Парламентское право ФРГ // Очерки парламентского права. – М.: Институт государства и права РАН, 1993. – С. 177.

9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпичменту Президента України) від 10.12.2003 // Офіційний Вісник України. – 2003. – № 51 – С. 2704.

11. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

12. Основной Закон Федеративной Республики Германии. Ст. 61 // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – С. 199.

13. Конституція Республіки Болгарія // Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Укр. Правн. Фондація. Право, 1996. – С. 142, 143.

14. Конституция Республики Польша // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. // Под ред. Б. А. Страшуна. – М.: БЕК, 1999. – Т. 3. – С. 718.

15. Конституція Республіки Хорватія // Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Укр. Правн. Фондація. Право, 1996. – С. 395.

30.09.2007

Роман Станіславович Мартинюк – Національний університет “Острозька академія”, в. о. доцента; тел. мб. 8 067 3579413; тел. роб. (03654) 2-39-30. 35800, Рівненська обл., м. Острог, вул. Шевченка 1, 2. E-mail mrst1974@ukr.net