

## ПІДСТАВИ ІМПІЧМЕНТУ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ НОРМИ ТА ПРАКТИКА ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

Досліджуються поняття та підстави імпічменту, передбачені у конституційному законодавстві демократичних держав, окреслюються проблеми реалізації конституційно-правових норм про імпічмент в державно-правовій практиці України та відповідно вносяться пропозиції до вдосконалення вітчизняного законодавства у цій галузі. Робиться висновок про те, що імпічмент є одним з елементів контролю за владою, який іноді запобігає авторитарним тенденціям.

*Ключові слова:* імпічмент, підстави імпічменту, глава держави, Президент України.

**Постановка проблеми.** Одним із ефективних засобів впливу та контролю за діяльністю глави держави у республіканських державах є процедура імпічменту. Як правило, більшість конституцій зарубіжних країн достатньо детально врегульовують цю процедуру на конституційному рівні, однак у практиці реалізації конституційно-правових приписів існує чимало проблем, пов'язаних із недосконалістю законодавства у цій галузі. Такий стан речей, у першу чергу, пов'язаний із недостатньою теоретичною розробкою цього важливого конституційно-правового інституту. Зокрема, не достатньо чітко визначення підстав і порядку усунення Президента України з поста в порядку імпічменту може призвести при настанні відповідної ситуації до певних труднощів. На нашу думку, дані питання важливі та потребують детального дослідження лише в силу того, що Президент України наділений Конституцією досить широкими повноваженнями.

**Ступінь наукової розробки проблеми.** В Україні інститут імпічменту новий. Це пояснює у більшій мірі наявні суттєві упущення при врегулюванні цієї процедури на практиці. Безперечно, зміст імпічменту повинен відповідати загальним вимогам юридичної відповідальності, гарантувати об'єктивність процесу, сприяти мирному вирішенню конституційних конфліктів. А це вимагає уважного наукового дослідження цієї процедури. Окремі питання щодо правової природи імпічменту розглядаються у працях В. Чиркіна, М. Сахарова, І. Ільїнського, зокрема, у них досліджуваний інститут розглядається як інститут конституційного права, інститут державної влади, тобто через його фактичне місце, нормативне призначення у механізмі здійснення державної влади. Більшість західних дослідників вдаються лише до викладу американських прецедентів. Це, наприклад, М. Ломаск, П. Хоффер, Д. Сміт, Дж. Уїлсон та ряд інших. На жаль, а Україні окреслена проблематика фрагментарно

висвітлюється вітчизняними вченими при проведенні досліджень щодо проблем організації та діяльності вищих органів державної влади, хоча позитивні зрушення усе ж є. Зокрема, можна виділити праці В. М. Шаповала, Ю. М. Тодики, Ю. О. Фрицького, Ю. Г. Барабаша, О. В. Мельник, Н. Н. Самуїлика, публікації з цього питання Р. Мартинюка, М. Кармазіної та інших науковців. На окрему увагу заслуговує колективна праця Кресіної І. О., Коваленко А. А., Балана С. В. «Інститут імпічменту: Порівняльний політико-правовий аналіз».

**Мета статті** полягає в дослідженні й аналізі підстав імпічменту, передбачених у конституційному законодавстві зарубіжних держав, а також у виявленні прогалин законодавства у цій галузі та внесенні пропозицій по вдосконаленню вітчизняного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Призначення інституту імпічменту Президента сформульоване ще при прийнятті Конституції США у 1787 році, коли на ратифікаційному конвенті у Вирджинії Е. Рендолф вказав на те, що Президент може бути засуджений у порядку імпічменту, якщо він "погано себе поводить". Подібна думка була висловлена і Гамільтоном. Він вважав, що предметом юрисдикції сенату є ті вчинки, що відбуваються від "дурної поведінки" службових осіб або, іншими словами, від зловживання довірою громадськості. За своєю природою вони можуть бути названі політичними, оскільки відносяться, головне, до порушень, що вчиняються безпосередньо проти суспільства [2, С. 56].

У найбільш загальному вигляді під імпічментом розуміють особливий порядок судочинства у справах про злочини, що вчиняються вищими посадовими особами [10, с. 611]. Він тлумачиться як спеціальна процедура обвинувачення за рішенням парламенту вищих посадових осіб держави (президентів, міністрів) у випадку порушення ними законів даної країни; як процедура обвинувачення цих осіб у службових пра-

вопорушеннях [16, с. 121]. Отже, існує різне смислове навантаження поняття «імпичмент», так само, як і коло осіб, до яких він може застосовуватись. Неоднакові також підстави та порядок здійснення процедури імпичменту. До загальних характеристик імпичменту належать його індивідуалізація та здійснення в стінах парламенту із залученням органу конституційної юрисдикції. Імпичмент має місце за різних форм державного правління. У країнах з парламентською формою правління він значною мірою поступається місцем політичній відповідальності. У президентських і напівпрезидентських республіках він виступає невід'ємним елементом системи стримувань і противаг. У більшості країн світу процедура імпичменту стосується лише посади глави держави. Проте не в усіх країнах ця процедура здійснюється однаково з огляду на різний спосіб обрання глави держави, стосунки між президентом та парламентом, тобто спосіб державного правління, покладені на нього повноваження, кількість палат парламенту та кількість голосів, щоб довести справу до усунення глави держави з посади. Більше того, чітко незафіксований перелік підстав притягнення до відповідальності, що накладає відбиток політики на правові норми та розширює коло підстав і санкцій. Коли ми говоримо, що відповідальність президента не політична, а юридична (правова), то маємо на увазі підстави цієї відповідальності.

У сучасній світовій конституційній теорії існують різні погляди щодо **тлумачення підстав імпичменту**. На думку прибічників *вузького трактування*, підставою імпичменту необхідно вважати винятково вчинення кримінального злочину. Навпаки, прибічники широкого трактування вважають, що його підставою необхідно вважати порушення будь-яких правових норм. На користь такого підходу свідчить тривала практика застосування цієї процедури у США. Ми підтримуємо погляд, що **імпичмент** - це не засіб покарання злочинців, а *засіб впливу на порушників встановленого державного порядку*, адже правовим наслідком застосування цієї процедури є зняття недоторканості і можливість у подальшому притягнення конкретної особи до відповідальності.

Світова конституційна практика виробила безліч **підстав імпичменту**, дуже різноманітних: *порушення конституції* - Австрія, Молдова, Хорватія; *порушення конституції або законів* - Угорщина, Македонія, Туркменістан; *державна зрада* - Казахстан, Туреччина, Чехія; *вчинення тяжких злочинів* - Вірменія, Грузія, Білорусія, Республіка Кіпр; *вчинення правопорушень* - Ірла-

ндія; *порушення присяги* - Литовська Республіка; *негідну поведінку* - Мальта, Руанда. Такий широкий спектр підстав для імпичменту підтверджує багатofункціональність цього інституту, мета якого полягає не тільки в усуненні від влади осіб, які здійснили правопорушення, а й у дотриманні балансу гілок влади, недопущенні зловживання владою, забезпеченні належного здійснення Президентом своїх функцій. Доволі часто названі підстави у конституційному законодавстві так чи інакше поєднуються, збільшуючи функціональний потенціал імпичменту. Так, в Албанії підставами усунення глави держави від посади називаються серйозне порушення конституції або вчинення тяжкого злочину; в Болгарії - державна зрада і порушення конституції; в Грузії - державна зрада, вчинення інших злочинів або порушення конституції; в Італії - державна зрада або посягання на конституцію; в Литві - грубе порушення конституції, порушення присяги, вчинення злочину; на Філіппінах - порушення конституції, зрада, хабарництво та інші тяжкі злочини; у Фінляндії - зрада Батьківщині, вчинення тяжкого злочину чи злочину проти людства [6, с. 33]. В Україні підставами імпичменту є вчинення Президентом України державної зради чи іншого злочину (ч. 1 ст. 111 Конституції України) [7]. Інколи формулювання підстав імпичменту вкрай туманне, розпливчасте, що, безперечно, дозволяє будь-які діяння підвести під ці підстави. Так, в Аргентині Президент усувається з посади за «погане виконання своїх обов'язків» (ст. 53 Конституції), в Єгипті - за «невірність конституційному ладу» (ст. 130). Нарешті, в ряді країн узагалі відсутні будь-які юридичні підстави імпичменту, що робить главу держави практично беззахисним перед можливим обвинуваченням - Латвія, Естонія. Необхідно зазначити, що практика імпичменту не завжди зважає на його законодавчі підстави, що характерно, наприклад, для США. У конституційній доктрині США переважає позиція, згідно з якою імпичмент не повинен зводитися лише до кримінально караних діянь, що підставою для ініціювання імпичменту може слугувати будь-яка дія президента, що підриває довіру до федерального уряду.

У цілому **негативну поведінку президента**, яка підлягає засудженню і тягне за собою імпичмент, можна поділити на *три категорії*: 1) перевищення конституційних меж своїх повноважень, що завдає шкоди іншій "гілці" влади; 2) злісне порушення встановленого порядку правління, що перешкоджає здійсненню функцій і досягненню мети конкретної державної установи; 3) використання службового становища в

особистих цілях або для досягнення результатів, не пов'язаних з діяльністю службової особи. Аналіз конституційного законодавства більшості зарубіжних держав дозволяє зробити висновок про те, що, незважаючи на наявні відмінності між підставами, все ж у них витримано *єдиний концептуальний підхід* – президент, у силу свого особливого посадового становища, не може бути притягнений до відповідальності на загальних з іншими громадянами підставах. Склад діянь, які слугують підставами для імпічменту, в більшості випадків носить **змішаний, комбінований характер**: це можуть бути як конституційні делікти, так і кримінальні злочини. Так, беззаперечно, найвагомішою причиною застосування процедури імпічменту у всіх, без винятку, держав є *державна зрада*. Трактують такої підстави у кожній державі має свої особливості, втім стосовно президентів діє така інтерпретація, яка припускає скоріше політико-правову, ніж власне кримінально-правову відповідальність президента за державну зраду. Зокрема, у США під державною зрадою розуміють ведення війни Президентом проти США або приєднання до їх ворогів, надання ворогам допомоги і підтримки. У французькій юридичній науці та практиці «державна зрада», вчинена Президентом, розуміється не як кримінальний злочин, а, в першу чергу, як «серйозне упуцнення при виконанні президентських обов'язків» (Ж. Жіккель), «політичний злочин, який полягає у зловживанні своїми обов'язками шляхом дій, що суперечать Конституції та вищим інтересам держави» (М. Дюверже) [9, с. 126-127].

Щодо українського законодавства, то державна зрада є злочином, ознаки якої містяться у ст. 111 Кримінального кодексу України. Вона визначає державну зраду як діяння, умисно вчинене громадянином України на шкоду суверенітету, територіальній цілісності та недоторканості, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України: перехід на бік ворога в умовах воєнного стану або в період збройного конфлікту, шпигунство, надання іноземній державі, іноземній організації або їх представникам допомоги в проведенні підривної діяльності проти України [8]. Очевидно, що подібні види об'єктивної сторони не зовсім застосовані до специфічної діяльності глави держави.

Як уже зазначено вище, однією з підстав імпічменту є вчинення президентом «іншого тяжкого злочину». Кваліфікація такого роду злочину в кожній державі здійснюється відповідно до кримінального законодавства конкретної держави. Що ж стосується України, то Конституція

України, на відміну від багатьох зарубіжних конституцій, не містить вказівки на ступінь суспільної небезпеки злочину, вчиненого главою держави. Це дає змогу зробити висновок, що юридичною підставою для імпічменту є вчинення Президентом України будь-якого злочину, визначеного Кримінальним кодексом України [4]. Подібна норма існує і в Конституції Російської Федерації (ч. 1 ст. 93), за одним лише винятком: «*іншим*» може бути лише «*тяжкий*» злочин. Одразу зазначимо, що російські парламентарії вже одного разу намагалися застосувати цю процедуру. В середині 1998 року 207 депутатів Державної Думи ініціювали питання про початок процедури імпічменту Президента Б. М. Єльцина. Йому інкримінувалися дії, які, за переконанням парламентаріїв, мали ознаки тяжких злочинів: державна зрада при підписанні Біловезької угоди; державний переворот у жовтні 1993 року; незаконна воєнна операція в Чеченській республіці; нанесення суттєвої шкоди обороноздатності країни; вчинення дій, що призвели до соціально-економічної кризи в країні. Була створена спеціальна слідча комісія, яка збрала матеріал відповідно до пунктів запропонованого звинувачення. Однак під час голосування, що відбулося 13-15 травня 1999 року, жоден з пунктів звинувачення не отримав необхідної кількості голосів – 300 [5, с. 313-320]. Цей приклад доволі показовий і має актуальність і для нашої практики. Справа в тому, що діяльність глави держави доволі специфічна. Рішення, які він приймає, як правило, не носять індивідуально-правового характеру, і тому під час їх виконання опосередковуються численними рішеннями підпорядкованих йому виконавчих структур. Тому встановити причинний зв'язок (що є необхідним елементом об'єктивної сторони складу злочину) між діями Президента та наслідками, що настали, доволі важко. Отже, застосування кримінально-правових норм при кваліфікації дій глави держави виявилось доволі важким. Це, до речі, і стало одним із чинників прийняття негативного рішення при пред'явленні Б. М. Єльцину звинувачення.

Цілком виправдана полеміка в юридичній літературі з приводу зміни підстав імпічменту Президента. Зокрема, О. Мельник відзначає необхідність закріпити у ч. 1 ст. 111 Конституції України, що «Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у випадку порушення ним Конституції і законів України» [14, с. 9]. Р. Мартинюк пропонує формулювати цю підставу, як «умисне порушення Конституції України» [13, с.

108]. При цьому вчені вказують на те, що таку підставу містять, наприклад, Конституції Болгарії, Литви, Білорусії, Словенії, Хорватії, Угорщини, ФРН, Італії та інших країн. На нашу думку, ця позиція цілком аргументована. До речі, подібні підстави імпичменту передбачалися Проектом Конституції України від 26.02.96 р., але в подальшому були змінені. Противники "широкого" підходу до підстав імпичменту заперечують, що подібна новела призведе до того, що Президент постійно житиме під загрозою усунення з посади. Однак, на наш погляд, навіть при такому нововеденні реалізація процедури імпичменту згідно з чинним законодавством України носить досить складний процесуальний характер, що є додатковою запорукою об'єктивності при її застосуванні. Тому такі новели у законодавчому регулюванні імпичменту були б абсолютно виправданими.

Ю. Фрицький до названих підстав пропонує ще додати «невиконання державних програм» [18, с. 338], а О. Волощук «учинення аморальних дій» [3, с. 125]. Як альтернативу, Ю. Барабаш пропонує запровадити таку нову підставу імпичменту глави держави, як «порушення Президентом України присяги» [1, с. 13]. Такий державно-правовий феномен, як присяга, ще не достатньо досліджений в юридичній науці. На рівні Основного Закону складення присяги передбачено стосовно народного депутата України (ст. 79) та Президента України (ст. 104). Порушення ж присяги як підстава припинення повноважень установлена для діяльності судді (п. 5 ч. 5 ст. 126). Соціально-правове значення присяги полягає в тому, що її складання є, по-перше, взяттям посадовцем на себе зобов'язань діяти в інтересах держави і народу [17, с. 60; 15, с. 415], а, по-друге, «правовою формою легалізації його статусу» [12, с. 11]. Сам текст присяги містить високі вимоги до діяльності глави держави: «Я, (ім'я та прізвище), волею народу обраний Президентом України, заступаючи на цей високий пост, урочисто присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі».

Звичайно, закріплення вказаних підстав імпичменту у Конституції України було б, безумовно, позитивним явищем.

З огляду на вищенаведене, на нашу думку, ч. 1 статті 111 Конституції України повинна бути

змінена та доповнена. Пропонуємо таку редакцію цієї статті: *"Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпичменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину порушення ним Конституції та законів України, присяги, а також у випадку вчинення аморальних проступків"*.

Вважаємо, що саме така редакція конституційної норми щодо імпичменту посади Президента найбільш прийнятна для України, адже неприпустиме становище, при якому глава держави постійно порушує Конституцію та закони держави, присягу, яку він складає при вступі на посаду, або ж учиняє аморальні проступки і при цьому продовжує виконувати свої обов'язки, оскільки правопорушення, вчинені ним, не підпадають під ознаки державної зради чи іншого злочину.

**Висновки.** Отже, одним з елементів контролю за владою є імпичмент, який передбачений у конституційному законодавстві багатьох зарубіжних держав. Ця процедура досить часто слугує своєрідною гарантією проти зловживання владою зі сторони глави держави, іноді навіть запобігає авторитарним тенденціям. Водночас потрібно пам'ятати, що у ряді випадків імпичмент може бути вкрай небезпечною зброєю у руках недобросовісних парламентаріїв. Тому важливо на законодавчому рівні якомога детальніше врегулювати відповідну процедуру.

### Список літератури

1. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Ю. Г. Барабаш; Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого. – Х., 2004. – 17 с.
2. Барнашов А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение / А. М. Барнашов. – Красноярск: Изд-во красноярского ун-та, 1988. – 100 с.
3. Волощук О. Т. Институт Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика / О. Т. Волощук. – Чернівці: Технодрук, 2009. – 260 с.
4. Ганжа Н. В. Сутність імпичменту в Україні: конституційно-правове регулювання і реформування як засіб забезпечення кримінально-правового іміджу України [Електронний ресурс] / Н. В. Ганжа // Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_pravo/2009\\_2/files/pravo\\_02\\_09\\_Hanza.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_pravo/2009_2/files/pravo_02_09_Hanza.pdf)
5. Гранкин И. В. Парламент России / И. В. Гранкин. / Изд. второе, допол. – М.: Изд-во гуманитар. лит-ры, 2001. – 368 с.

6. Дзидзоев Р. М. Институт импичмента в России / Р. М. Дзидзоев. - М.: Юрлитинформ, 2010. – 216 с.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
8. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://apelyacia.org.ua/content/stattya-111-prezident-ukrayini-mozhe-buti-usuneni>
9. Крутоголов М. А. Президент Французской Республики: правовое положение / М. А. Крутоголов. - М.: Наука, 1980. – 336 с.
10. Малая советская энциклопедия. В 10 т. Т. 4. Илоты-Котангенс / Гл. ред. Б. А. Введенский / Б. А. Введенский. – 3-е изд. – М.: БСЭ, 1959. – 1306 с.
11. Малкіна Г. М. Імпічмент президента: міф і реальність [Електронний ресурс] / Г. М. Малкіна // Режим доступу: <http://vuzlib.com/content/view/1286/89/>
12. Манчуленко Г., Філіпчук В. Народний депутат України: конституційно-правовий статус / Г. Манчуленко, В. Філіпчук // Віче. - 1998. - № 1. - С. 3-11.
13. Мартинюк Р. Інститут імпічменту в Україні: види вітчизняної моделі / Р. Мартинюк // Право України. – 2008. – № 2. – С. 105-108.
14. Мельник О. В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади: авторефер. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. В. Мельник; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К. 2000. – 17 с.
15. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации: / Отв. ред. В. В. Лазарев / В. В. Лазарев. - 2-е изд., доп. и перераб. - М.: Спарк, 2001. – 670 с.
16. Політичний словник / За ред. В. К. Врублевського, Л. М. Кравчука, А. В. Кудрицького / В. К. Врублевський, Л. М. Кравчук, А. В. Кудрицький. – 4-те вид., переробл. і допов. – К.: Гол. ред. УРЕ, 1987. – 876 с.
17. Тодька Ю. Н., Яворский В. Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус: Монография / Ю. Н. Тодька, В. Д. Яворский. - Х.: Факт, 1999. - 256 с.
18. Фрицький Ю. О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування: Монограф. / Ю. О. Фрицький. – Д.: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2006. – 360 с.
19. Чиркин В. Е. Сравнительное конституционное право / В. Е. Чиркин. - М.: Манускрипт, 1996. – 729 с.

Стаття надійшла до редколегії 29 лютого 2012 року.

Рекомендована до опублікування у "Віснику" членом редколегії А.З. Георгією.

*A.S. Shevchuk*

## REASONS OF IMPEACHMENT: CONSTITUTIONAL AND LEGAL NORMS AND PRACTICE OF THEIR IMPLEMENTATION Summary

In this article the concept and the reasons of impeachment provided in the constitutional law of democratic states are studied, the problems of constitutional legal provisions on impeachment in the state and legal practice in Ukraine outlines and proposals to improve national legislation in this area are made. The conclusion that impeachment is an element of control over the government, which sometimes prevents authoritarian tendencies done.

*Keys:* impeachment, reasons of impeachment, the President, the President of Ukraine.

*A.З. Шевчук*

## ОСНОВАНИЯ ИМПИЧМЕНТА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ПРАКТИКА ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

### Аннотация

Исследуются понятие и основания импичмента, предусмотренные в конституционном законодательстве государств, определяются проблемы реализации конституционно-правовых норм об импичменте в государственно-правовой практике Украины и соответственно вносятся предложения по совершенствованию отечественного законодательства в этой области. Делается вывод о том, что импичмент является одним из элементов контроля за властью, который иногда предотвращает авторитарные тенденции.

*Ключевые слова:* импичмент, основания импичмента, глава государства, Президент Украины.