

Н.І. ДІУС. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДСТАВ ДОСТРОКОВОГО ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ СНД

У статті шляхом порівняльного аналізу Конституції України та ряду інших країн СНД автор досліджує проблеми правового врегулювання питань дострокового припинення повноважень Президента на підставах відставки, за станом здоров'я та в порядку імпичменту. Вносяться конкретні пропозиції щодо законодавчого врегулювання конституційних норм дострокового припинення повноважень Президента за кожною із зазначених підстав.

Ключові слова: інститут президентства, дострокове припинення повноважень, відставка, імпичмент, конституційні положення.

В статтє методом сравнительного анализа Конституции Украины и ряда других стран СНГ автор исследует проблемы правового урегулирования вопросов досрочного прекращения полномочий Президента на основании отставки, по состоянию здоровья и в порядке импичмента. Вносятся конкретные предложения относительно законодательного урегулирования полномочий Президента за каждой из обозначенных оснований.

Ключевые слова: институт президентства, досрочное прекращение полномочий, отставка, импичмент, конституционные положения.

In the article author researches the problems of legal settlement of questions of the pre-schedule stopping of plenary powers of President on the basis of retirement, on the state a health and in order of impeachment by the way of comparative analysis of Constitution of Ukraine and row of other countries of the CIS. Concrete suggestions are made in relation to the legislative settlement of constitutional norms of the pre-schedule stopping of plenary powers of President after each of the noted grounds.

Key words: institute of presidency, pre-schedule stopping of plenary powers, retirement, impeachment, constitutional norms.

Ефективне функціонування інститутів державної влади у значній мірі залежить від чіткого правового врегулювання їх повноважень та механізму здійснення. Це стосується й інституту Президента. В той же час Конституцією України та більшості держав, що входили до колишнього Радянського Союзу, ряд питань щодо функціонування інституту президента залишаються законодавчо невизначеними. Серед них і питання щодо дострокового припинення повноважень президента.

Для вирішення окремих проблем, які пов'язані із достроковим припиненням повноважень президента, автор ставить за мету здійснення порівняльного аналізу конституційних положень, що регулюють питання дострокового припинення повноважень глави держави колишніх республік, що входили до складу СРСР, а тепер є незалежними та вироблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення українського законодавства.

Тому для реалізації мети дослідження були поставлені наступні завдання: визначити зміст підстав дострокового припинення виконання повноважень президентів в країнах колишнього СРСР в контексті правового регулювання і практики їх реалізації, з'ясувати специфічні риси та визначити прогалини конституційних положень та положень законодавства з питань дострокового припинення повно-

важень президентів країн Співдружності, які потрібно усунути в процесі законотворення, а також виробити практичні рекомендації щодо вдосконалення законодавства України.

Окремі аспекти досліджуваного питання були предметом наукового аналізу таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як С.А. Авак'ян, С.С. Алборова, А.Ш. Арутюнян, Н.В. Бобрикова, О.Т. Волощук, Г.С. Кильдіна, А.А. Мішин, Ж.Т. Омарова, Н.А. Сахаров, Ю.М. Тодика, Р.М. Уянаєв, В.Д. Яворський та ін.

У більшості держав-членів СНД можливість дострокового припинення повноважень глави держави передбачена Конституціями. В окремих країнах (Білорусь, Казахстан та Туркменістан) це питання регулюється окремими законами.

Перелік підстав, за яких глава держави припиняє виконання своїх повноважень, Конституціями країн СНД регламентується в різному обсязі. Так, стаття 47 Конституції Казахстану встановлює, що президент Республіки Казахстан може бути достроково звільнений з посади при стійкій нездатності виконувати свої обов'язки за станом здоров'я та в разі усунення його з посади¹. За Конституцією Республіки Азербайджан Президент достроково припиняє свої повноваження у випадку відставки, повної втрати за станом здоров'я можливості виконувати свої обов'язки та усунення з поста у випадках та в порядку, передбаченому Конституцією Азербайджану².

Найбільш детально підстави та порядок дострокового припинення повноважень глави держави в країнах СНД на конституційному рівні регламентуються в Основному Законі Республіки Білорусь. Саме в Конституції цієї держави закріплюються положення, які в інших країнах, як правило, встановлюються в поточному виборчому законодавстві та регламентах парламентів. В главі «Президент Республіки Білорусь» Конституції Республіки Білорусь містяться такі положення щодо припинення повноважень глави держави:

а) Президент може в будь-який час піти у відставку. Відставка приймається Палатою представників;

б) Президент Республіки Білорусь може бути достроково звільнений з посади при стійкій нездатності за станом здоров'я виконувати обов'язки Президента. Рішення про дострокове звільнення Президента приймається більшістю не менше двох третіх голосів від повного складу Палати представників і більшістю не менше двох третіх від повного складу Ради Республіки на основі заключення спеціально створеної палатами комісії;

в) Президент може бути усунений з посади внаслідок вчинення державної зради іншого тяжкого злочину. Рішення про висунення обвинувачення і його розслідування у цьому випадку вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більшість від повного складу Палати представників за пропозицією не менше однієї третьої її депутатів. Розслідування обвинувачення організовується Нижньою палатою Республіки. Президент вважається усунений з посади, якщо за це рішення проголосувало не менше двох третіх від повного складу Ради Республіки, а також не менше двох третіх від повного складу Палати представників. У випадку усунення Президента з посади в зв'язку з вчиненням злочину справа по суті обвинувачення розглядається Верховним Судом³.

Конституція Киргизької Республіки, як і Конституція України, містить найбільш повний перелік підстав дострокового припинення повноважень президента. Так ст. 50 Конституції Киргизької Республіки гласить, що повноваження

Президента можуть бути припинені достроково у випадку відставки за його заявою, усунення його з поста в передбаченому Конституцією порядку, а також при неможливості виконувати повноваження у зв'язку з хворобою чи у випадку смерті⁴.

В Конституції Республіки Вірменія підстави дострокового припинення повноважень глави держави врегульовано трьома окремими статтями (ст. ст. 57, 58, 59)⁵, що, на думку автора, є найбільш обґрунтованим способом конституційної регламентації даних відносин.

Однією з найбільш поширених підстав дострокового припинення президентських повноважень у більшості країн є відставка.

У науці конституційного права під відставкою прийнято розуміти добровільне або вимушене залишення посади окремою посадовою особою (колегіальним органом) або припинення повноважень нею⁶.

Так, відставка Президента України вступає в силу з моменту оголошення ним особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України. Більш складною є процедура дострокового припинення повноважень у зв'язку з відставкою Президентом Азербайджану. Як за Конституцією України, так і за Конституцією Азербайджану, при відставці вимагається їх особисте волевиявлення, але Президент Азербайджану представляє свою заяву про відставку не в парламент, а в Конституційний Суд, який, переконавшись, що Президент Азербайджанської республіки особисто подав заяву про відставку, приймає рішення про прийняття його відставки.

Автор вважає, що в Україні дане питання вирішується більш вмотивовано, оскільки відставку Президента повинен приймати парламент, як орган народного представництва, а не Конституційний Суд, як орган конституційної юрисдикції, який формується за участю Президента.

Разом з тим, Регламент Верховної Ради України не містить процедуру відставки Президента України за всіх передбачених Конституцією України умов, що можна вважати юридичною прогалиною у чинному законодавстві. Тим більше, що ні Конституцією України, ні Законом України «Про Регламент Верховної Рад України» не передбачено надання згоди парламенту на відставку Президента України, як і не передбачено затвердження такого рішення глави держави.

Водно той же час у деяких, в ряді країн СНД такі положення містяться в регламентах законодавчих органів. Зокрема, у Регламенті парламенту Республіки Білорусь прописано процедуру, строки та умови розгляду питань про відставку Президента. Так статтею 218 Регламенту Палати Представників Республіки Білорусь передбачено, що Палата представників приймає відставку Президента Республіки Білорусь. Вона зобов'язана розглянути заяву про відставку Президента Республіки Білорусь протягом п'яти днів з дня прийняття такої заяви. Рішення про відставку вважається прийнятим за умови, що за нього проголосувала більшість від повного складу Палати представників⁷. Аналогічні положення містяться у Конституції Республіки Вірменії.

Конституція Російської Федерації не розкриває підстави та порядок відставки президента. Однак, можна погодитися з думкою С.А. Авак'яна, який вважає, що відставка Президента Російської Федерації є добровільним припиненням своїх повноважень, що пов'язано з відсутністю конституційної норми, яка б передбачала інші форми відставки, відмінні від ініціативи самого Президента⁸.

Слід констатувати і те, що ні в Конституції Російської Федерації, ні в регламентах обох палат парламенту не визначено повноваження парламенту про мож-

ливість прийняття рішення про відставку президента. Звідси випливає, що рішення про відставку відноситься тільки до компетенції самого Президента Російської Федерації.

Водно той же час, ні Конституція Грузії, ні основні Закони Казахстану і Молдови не передбачають таку підставу дострокового припинення повноважень як відставка і відповідно не встановлюють з приводу цього ніяких процедур.

Неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я також є підставою дострокового припинення повноважень президентів в країнах СНД.

За Конституцію України юридичний факт неможливості виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я, як підстава дострокового припинення його повноважень, має встановлюватись на засіданні Верховної Ради України в умовах гласності і відкритості. Цей факт має підтверджуватись рішенням, прийнятим більшістю від конституційного складу Верховної Ради. Підставою для прийняття такого рішення Верховною Радою є письмове подання Верховного Суду України за зверненням Верховної Ради і медичний висновок⁹.

Якщо звернутися до законодавства окремих країн СНД, то в більшості випадків дана прерогатива закріплена за органом конституційної юрисдикції. Наприклад, Конституція Азербайджану врегульовує дане питання в такий спосіб: при виникненні сумнівів щодо стану здоров'я Президента Азербайджану парламент звертається до Конституційного Суду для детального дослідження цього факту. Якщо Конституційний Суд не підтвердить цього факту, питання вважається вичерпаним (ст. 117 Конституції). Така ж процедура передбачена Конституцією Вірменії. Однак, в Україні така практика не сприйнята.

На сьогодні низка питань, пов'язаних із реалізацією конституційних положень щодо підстав дострокового припинення повноважень глави держави за станом здоров'я, залишаються неврегульованими. Ні конституції, ні законодавство про президента країн СНД не визначають повну процедуру припинення повноважень Президента у випадку нездатності ним здійснювати повноваження за станом здоров'я. Так конституції Російської Федерації і Республіки Молдова, передбачаючи можливість дострокового припинення повноважень президентів за станом здоров'я, не закріплюють на конституційному рівні процедуру вирішення даної проблеми.

Неврегульованим також залишається питання критеріїв визначення стану здоров'я Президента, що унеможливує подальше виконання главою держави своїх функцій, форма медичного висновку та його оприлюднення. Конституції країн-членів СНД також не уточнюють, яка саме медична установа готує відповідний висновок, на вимогу якої кількості депутатів, і в якому порядку повинен подаватись висновок щодо стану здоров'я Президента.

У конституційному формулюванні більшості країн СНД закладено чимало прогалин щодо визначення «стійкої нездатності за станом здоров'я виконувати обов'язки». Можна погодитись з думкою російського вченого А.В. Зинов'єва, який вважає, що треба провести чітку межу між стійкою та тимчасовою нездатністю здійснювати повноваження Президента, а саме розповсюдити на Президента Кодекс законів про працю та, враховуючи особливий статус Президента, прийняти відповідний закон з даного питання¹⁰.

На наш погляд, слід підтримати думку російського дослідника з цього питання Р.М. Уянаєва щодо необхідності спеціальної правової регламентації механізму визначення і визнання стійкої нездатності Президента за станом здоров'я

здійснювати належні йому повноваження¹¹. Синтезовані медичні та юридичні критерії такого визнання були б гарантіями проти некомпетентності та свавілля щодо глави держави. У зв'язку з цим доцільно на конституційному рівні встановити, що визнання цього факту належить до відання парламенту. Підставою для парламентського рішення про дострокове припинення повноважень Президента за станом здоров'я повинен служити висновок державної медичної комісії як незалежної державної інстанції, створеної на паритетних засадах парламентом і Президентом на початку кожного президентського циклу.

Ще однією підставою дострокового припинення повноважень президентів в країнах СНД є усунення з посади в порядку імпічменту.

В Конституціях країн Співдружності закріплені підстави та види правопорушень, за вчинення яких президент може бути притягнений до відповідальності в порядку імпічменту. Іноді такі правопорушення обмежуються тільки державною зрадою (Конституція Республіки Казахстан). Нерідко поряд з державною зрадою зазначається також «інший тяжкий злочин» (Конституції України, Республіки Білорусь, Російської Федерації, Вірменії, Киргизстану). Чи не найширшим є коло підстав для імпічменту президента Грузії та Таджикистану. У Грузії Президент може бути усунений з посади у випадку державної зради, вчинення інших злочинів чи порушення Конституції¹². За Конституцією Таджикистану у випадку порушення присяги чи вчинення Президентом злочину парламент, з урахуванням висновку Конституційного Суду і спеціальної комісії Маджлису Олі (парламенту), більшістю не менш як двома третинами народних депутатів звільняє Президента з посади¹³.

Незважаючи на те, що поняття «державна зрада» у кожній країні СНД має чітко визначений, конкретний зміст, що передбачає кримінальне покарання винної в її здійсненні особи, по відношенню до президентів нерідко діє трохи інша, більш розпливчата інтерпретація, що припускає скоріше політико-правову, ніж суто кримінально-правову відповідальність президента за державну зраду.

Однак, поняття державної зради чітко не визначено ні кримінальними кодексами, ні практикою, оскільки до сьогодення до сьогоднішнього дня подібних прецедентів у країнах СНД не було. Тільки в Законі Республіки Казахстан «Про Президента Республіки Казахстан» від 26 грудня 1995 року є формулювання державної зради президентом, а саме умисного діяння, вчиненого з метою підриву або послаблення зовнішньої безпеки і суверенітету Республіки Казахстан, що виражається у переході на бік ворога під час війни або озброєного конфлікту, надання іноземній країні допомоги у здійсненні ворожої діяльності проти Республіки¹⁴.

За Конституцією Туркменістану у випадку порушення Президентом Конституції і законів Халк маслахати (парламент) може висловити недовіру Президенту і винести питання про його звільнення з посади на народне голосування. Питання про недовіру Президенту може бути розглянуте за вимогою не менш як однієї третини загальної кількості членів Халк маслахати. Рішення про недовіру Президенту Туркменістану приймається не менш як двома третинами голосів загальної кількості депутатів¹⁵. Однак, автор може зазначити, що вищеведене положення Конституції не є підставою для імпічменту у тому вигляді, як це передбачено конституціями інших держав СНД. Тому, положення, що містяться в Конституції Таджикистану, можна вважати такими, що передбачають процедуру звільнення глави держави з посади.

Щодо самої процедури імпічменту, то весь її процес проходить у парламенті.

У країнах СНД, що мають двопалатний парламент (Російська Федерація, Республіка Білорусь, Республіка Киргизстан, Республіка Казахстан) право порушення питання про імпічмент надано нижній палаті парламенту.

У країнах з однопалатним парламентом (Україна, Вірменія, Грузія, Азербайджан, Таджикистан) питання про усунення глави держави перебуває в компетенції всього парламенту.

Конституціями деяких ряду держав СНД визначено терміни проведення процедури імпічменту. Так, за Конституцією Азербайджану, Постанова про звільнення Президента з посади повинна бути прийнята протягом двох місяців з дня звернення Конституційного Суду до парламенту. Якщо в цей термін зазначена постанова не буде прийнята парламентом, звинувачення, висунуте проти Президента, вважається відхиленим. Конституція Республіки Білорусь передбачає, що неприйняття Радою Республіки і Палатою представників рішення про усунення Президента з посади протягом місяця з дня висунення звинувачення означає відхилення звинувачення.

За Конституцією Грузії, у випадку неприйняття рішення про усунення Президента з посади Парламентом у тридцятиденний термін питання вважається знятим з порядку денного й протягом наступного року не допускається пред'явлення звинувачення за тих самих підстав.

Встановлення таких обмежених термінів проведення процедури імпічменту у країнах СНД ускладнює його застосування.

Що стосується повноважень Конституційного Суду, то при розгляді справи про імпічмент Конституційний Суд України уповноважений перевірити лише порядок створення спеціальної тимчасової слідчої комісії, правомочність складу та дій слідчої комісії при проведенні розслідування та прийняття рішення про звинувачення Президента. Подібні повноваження закріплено і за органами конституційної юстиції Вірменії та Росії. Нині здійснення цієї процедури фактично неможливе без додаткового врегулювання питання спеціалізованим законодавством. Призначення ж Конституційного Суду України полягає у контролі дотримання процедури імпічменту. Матеріальні ж підґрунтя усунення Президента від влади забезпечує Верховний Суд України. Подібний розподіл є одним з важливих кроків виокремлення Конституційного Суду в сферу контрольно-наглядової влади.

За Конституцією Грузії, якщо Конституційний Суд встановить вину Президента у вчиненні навмисного кримінального злочину, він може позбавити його посади і одночасно застосувати будь-яке покарання і міру, передбачену кримінальним кодексом за це діяння. Тобто органи конституційної юстиції безпосередньо вирішують питання про усунення глави держави з посади, тобто по суті звинувачень, які інкримінуються парламентом.

Відповідно до Конституції Республіки Білорусь у випадку усунення Президента у зв'язку із вчиненням ним злочину справа звинувачення розглядається Верховним Судом. Конституція Республіки Таджикистан закріпила положення про те, що після усунення Президента з посади розгляд у його справі продовжується, йому пред'являється звинувачення і справа передається до суду. Таке передання справи до суду на думку автора, є логічним, оскільки після усунення з посади колишній Президент залишається громадянином своєї держави і відповідно йому, як приватній особі пред'являється звинувачення у вчиненні серйозних злочинів у звичайному судовому порядку. Конституції інших країн

СНД не містять подібних положень.

Варто звернути увагу і на наступний момент. У Конституції Республіки Киргизстан встановлено, що негативний висновок Конституційного суду щодо висуного Законодавчими зборами звинувачення спричиняє розпуск Законодавчих зборів. Конституція Республіки Казахстан містить положення, відповідно до якого відхилення звинувачення проти Президента Республіки у вчиненні державної зради спричиняє дострокове припинення повноважень депутатів парламенту Республіки Казахстан, що ініціювали розгляд даного питання. Конституції інших країн співдружності подібного не містять. Видається, що дані положення обмежують процедуру усунення глави держави з посади.

За Конституцією Узбекистану не встановлена можливість притягнення Президента Республіки до відповідальності в порядку імпичменту. Закріплено тільки, що у разі важкого захворювання, коли президент не в змозі виконувати свої обов'язки і посада глави держави вакантна, в достроковому порядку його автоматично тимчасово заміщує голова парламенту або уряду, як в інших країнах. УВ цих випадках, парламент на надзвичайній сесії строком на 3 місяці обирає зі свого складу тимчасово виконуючого обов'язок Президента¹⁶.

Таким чином, проаналізувавши конституційні норми підстав дострокового припинення повноважень президентів країн СНД, можна відзначити цілий ряд особливостей при регулюванні цього важливого питання.

По-перше, аналіз положень Конституцій країн-членів СНД дозволяє автору зробити висновок, що під відставкою глав держав Співдружності слід розуміти залишення поста Президентом виключно з власної ініціативи і при забезпеченні повної добровільності прийняття такого рішення.

По-друге, підставою дострокового припинення повноважень президентів в країнах СНД є також неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я. Однак питання критеріїв визначення стану здоров'я Президента та порядку надання відповідного висновку залишаються нерегульованими.

По-третє, у всіх країнах-членах СНД конституційно проголошений принцип недоторканності особи глави держави. Проте в Конституціях цих держав (окрім Узбекистану) передбачений спеціальний порядок притягнення до юридичної відповідальності президента за здійснення ним тяжких злочинів (порушення Конституції, державну зраду і т.д.) і, внаслідок цього, дострокового примусового усунення з посади глави держави. Однак, процедура імпичменту у всіх республіках СНД украй складна, в ній залучені кілька органів державної влади (парламент, орган Конституційного правосуддя, Верховний суд), що створює труднощі у реалізації цього інституту.

По-четверте, відсутність законодавчих актів, які б регулювали механізм, підстави та саму процедуру дострокового припинення повноважень глав держав, не дають можливість сповна реалізувати закріплені в конституціях держав СНД положення про припинення повноважень президента.

У зв'язку з цим в Україні, за прикладом Республіки Казахстан та Республіки Білорусь для реалізації процедури дострокового припинення повноважень глави держави доцільно прийняти Закон «Про Президента України», в якому визначити повний перелік та чіткий механізм врегулювання конституційних норм дострокового припинення повноважень Президента за кожною із зазначених підстав.

1. Конституція Республіки Казахстан // Вестники Парламента Республіки Казах-

стан. – 1996. – №4. – Ст. 217. **2.** Конституції нових держав Європи та Азії / Упор. С. Головатий. – К.: Українська правнича Фундація, 1996. – С. 48. **3.** Конституція Республіки Беларусь. – Режим доступу: http://elibr.org.ua/belorusianlaw/ua_readme.php **4.** Конституція Киргизской Республіки. – Режим доступу: <http://www.base.spininform.ru/show.fnx?Regnom=223> **5.** Конституція Республіки Армения. – Режим доступу: <http://www.base.spininform.ru/show.fnx?Regnom=2950> **6.** Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. Ред. С.А. Авакьян. – М.: Издательство Норма, 2000. – С. 412. **7.** Про Регламент Палати представників Національних зборів Республіки Білорусь: Постанова Палати Представників Національних зборів Республіки Білорусь від 09 жовтня 2008 року. – Режим доступу: <http://www.pravo.by/webnra/text.asp?RN=h20801033> **8.** Авакьян С.А. Досрочное прекращение полномочий Президента России: проблемы, требующие юридического решения // Законодательство. – 1999. – № 2. – С. 88. **9.** Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. **10.** Каинов В.И. Институт президентства: конституционно-правовой статус: Дис...докт. юрид. д...наук., 2000. **11.** Уянаев Р.М. Институт исполняющего обязанности главы государства в России: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2001. **12.** Конституція Грузии. – Режим доступу: http://www.parliament.ge/LEGAL_ACTS/CONSTITUTION/cons.html **13.** Конституции государств-участников СНГ / Ред. колл. Л.А. Окуньков, В.В. Оксамытний, М.Я. Булошников. – М.: НОРМА, 2001. – С. 532. **14.** Конституционный Закон «О Президенте Республики Казахстан». – Режим доступу: www.constcouncil.kz/rus/norgpb/ocsonpr/czop/-24k **15.** Новые конституции стран СНГ и Балтии /. Под ред. Михалева Н.А. – М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. – С. 367. **16.** Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран. – М., 1999. – С. 50.