

О. Т. ВОЛОЩУК

## ІМПІЧМЕНТ ЯК ФОРМА КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ВИЩОЇ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ

*Досліджується поняття та сутність імпичменту як правового явища, аналізуються конституційно-правові норми про імпичмент, окреслюються проблеми реалізації їх у державно-правовій практиці України та вносяться пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства у цій галузі.*

**Ключові слова:** механізм стримувань і противаг, імпичмент, інститут імпичменту.

*Исследуется понятие и сущность импичмента как правового явления, анализируются конституционно-правовые нормы об импичменте, определены проблемы реализации их в государственно-правовой практике Украины и вносятся предложения по совершенствованию отечественного законодательства в этой области.*

**Ключевые слова:** механизм сдержек и противовесов, импичмент, институт импичмента.

*In this article the concept and nature of impeachment as a legal phenomenon is studied, as constitutional and legal provisions on impeachment analyzed, problems in carrying out their state-legal practice of Ukraine and outlines proposals to improve the national legislation in this area are made.*

**Key words:** mechanism of checks and balances, impeachment, impeachment Institute.

Ефективне функціонування влади при її поділі на законодавчу, виконавчу та судову можливе тільки за наявності чітко відрегульованого механізму стримувань і противаг, тобто коли одна гілка влади контролює іншу з питань, які мають загальнонаціональний характер і від яких залежить курс державної політики. Одним із таких механізмів контролю за діяльністю вищих посадових осіб є процедура імпичменту. Як правило, більшість конституцій зарубіжних країн, в тому числі Конституція України, більш-менш детально врегульовують процедуру імпичменту на конституційному рівні, проте не на всі питання можна знайти відповідь у Основних законах. Зокрема, недостатньо чітко визначення підстав і порядку усунення Президента України з поста в порядку імпичменту може призвести при настанні відповідної ситуації до певних труднощів.

Зважаючи на те, що інститут імпичменту є одним із важливих інститутів конституційного права, він безперечно викликає підвищений інтерес як за кордоном, так і в Україні серед вчених, і в першу чергу конституціоналістів. Серед українських науковців даний конституційно-правовий інститут розглядав Р. Павленком у книзі «Парламентська відповідальність уряду», М. Оніщуком на шпальтах тижневика «Дзеркало тижня», останнім часом з'явилися праці В. М. Шаповала, О. В. Мельника, Н. Н. Самуїлика, публікації з цього питання М. Кармазіної та інших науковців. Водночас, за винятком колективної праці І.О. Кресіної, А.А. Коваленко, С.В. Балана «Інститут імпичменту: Порівняльний політико-правовий аналіз», у вітчизняній науці конституційного права практично відсутнє порівняльне дослідження інституту імпичменту в зарубіжних державах.

Імпичмент як конституційно-правове явище розкриває природу юридичної відповідальності керманічів, що покликані утверджувати конституційну законність в публічній сфері, а не вчиняти різного роду правопорушення, в тому

числі й злочини. У найзагальнішому вигляді імпічмент можна визначити як примусове дострокове виконання, позбавлення публічної посади, усунення від займаної посади<sup>1</sup>. В конституційній теорії та практиці України процедура імпічменту розглядається в контексті механізму стримувань і противаг як дійова форма контролю за діяльністю вищої посадової особи, якою є фігура Президента України<sup>2</sup>. Вважається, що інститут імпічменту має насамперед запобіжне значення, бо його реалізація трапляється у політичній практиці держав порівняно рідко. Проте останнім часом в Україні були спроби, хоча й невдалі, застосувати цю процедуру до Президента. Тому на порядок денний висуваються чимало теоретичних і практичних проблем, пов'язаних з реалізацією цього інституту, особливо в плані убезпечення глави держави від надмірних посягань з боку Верховної Ради України і населення.

Маємо констатувати, що, не зважаючи на підвищений інтерес та увагу до інституту імпічменту політиків та науковців, усе ж бракує сьогодні публікацій, які б досліджували сутність, правову природу імпічменту. Поняття «імпічмент» надто вільно трактується, особливо українськими політиками, що дуже віддаляє це поняття від його першоджерела. Тому спочатку варто з'ясувати, що являє собою «імпічмент», а потім – аналізувати проблеми вітчизняного законодавства та пропонувати відповідно шляхи їх вирішення.

Сам термін «імпічмент», як зазначається в літературі, походить від латинського *impeditio-are*, що означає *вловлювати, захоплювати*<sup>3</sup>. В інших джерелах стверджується, що слово «*impeach*» походить від терміну «*impechen*» англійської мови середніх віків (кінець XIV ст.), який означає «*заважати*» чи «*звинувачувати*», та латинського «*impedicare*» — «*зв'язувати*» або «*закоувати*». Крім цього, деякі дослідники вважають, що слово «імпічмент» походить від лат. «*impious*», що в перекладі означає «*нечестивий*», «*злочинний*», «*мерзотний*»<sup>4</sup>. Тому іноді «імпічмент» пов'язують із назвою вищих посадових осіб британської монархії, до яких застосовувався осуд<sup>5</sup>.

Інститут імпічменту сягає сивої давнини. Свого часу ще Олександр Гамільтон написав у часописі «Федераліст», що Великобританія послужила моделлю, з якої імпічмент був запозичений<sup>6</sup>. Відповідно історія імпічменту в Англії важлива для розуміння мети та меж функціонування цього інституту в Сполучених Штатах Америки та в усьому світі. Водночас у літературі зустрічаються відомості про те, що імпічмент виник в античній Греції як так званий процес ейсангелія (*eisangelia*)<sup>7</sup>. Законодавство Афин передбачало право аеропага усунути від посади будь-яку посадову особу, чий діяння наносили шкоду державі.

В Англії у кінці XIV ст. ця процедура застосовувалася до урядовців, у тому числі й радників короля. Її мета полягала у відстороненні від справ вищих посадових осіб держави, які виявилися неспроможними здійснювати покладені на них обов'язки. При цьому в Англії імпічмент був одним із елементів судового процесу, який здійснював судовий комітет Палати лордів у кримінальних справах щодо вищих посадових осіб держави, тобто імпічмент був судовою за формою і політичною за змістом процедурою притягнення цих осіб до відповідальності вищим представницьким органом держави.

На конституційно-правовому рівні інститут імпічменту (а точніше, осудження в порядку імпічменту) був вперше закріплений у Конституції США 1787 р. Відтоді він став типовим для державно-правової практики всіх розвинених республік.

Як вважає М. Оніщук, «сучасне смислове навантаження поняття «імпічмент» досить різноманітне». Так, імпічмент трактується як спеціальна процедура обвинувачення за рішенням парламенту вищих посадових осіб держави у випадках порушення ними законів даної країни, як особливий порядок судочинства у справах про злочини, вчинені вищими службовими особами, як процедура притягнення до суду парламенту вищих посадових осіб держави. Під імпічментом також розуміють процедуру притягнення парламентом до відповідальності вищих посадових осіб у випадках вчинення ними певних злочинів. Авторитетний американський юридичний словник дає таке визначення: «Імпічмент — це розгляд у квазіполітичному суді кримінальної справи, порушеної проти державного службовця». Іноді імпічмент трактують як парламентську процедуру, пов'язану з позбавленням президента недоторканності у зв'язку зі вчиненням ним певного злочину. На думку прибічників цього підходу до визначення імпічменту, позбавлення президента недоторканності (іммунітету від переслідування за вчинення кримінального злочину) супроводжується усуненням його з посади (поста). Імпічмент можна тлумачити і як одну з форм конституційної відповідальності.

Конституційно-правова доктрина переважної більшості сучасних держав у питанні застосування інституту імпічменту, ґрунтується на практиці повної політичної безвідповідальності президента, але не виключає при цьому можливості юридичної відповідальності за вчинення правопорушень. Коли йдеться про те, що відповідальність президента не політична, а юридична (правова), то маються на увазі підстави цієї відповідальності. Санкція в даному випадку часто полягає лише в його знятті з посади, тобто в політичній відповідальності (позбавленні політичних або владних повноважень), що має наслідком втрату імунітету і відкриває шлях до наступного судового розслідування в звичайному порядку, якщо особа звинувачується в порушенні правових норм, які мають наслідком судову відповідальність. Отже, імпічмент — це виняткова і водночас досить складна процедура. Застосовуватися вона може лише у випадках, передбачених законом, і зі суворим додержанням певних процедурних правил, які, зазвичай, в умовах конкретної країни мають значні відмінності.

Щодо вітчизняного інституту імпічменту, то він у конституційній практиці нашої держави є новим, запроваджений одночасно із заснуванням поста Президента. Відповідно до змін, які було внесено до чинної тоді Конституції Української РСР, ст. 114 передбачала можливість примусового усунення Президента з його поста, хоча термін «імпічмент» не застосовувався<sup>9</sup>.

Закріплена в законодавстві України процедура усунення Президента України з поста є досить складною і багатоступовою. Цьому питанню присвячені статті 85, 111 і 112 чинної Конституції, г. 30 (ст.ст. 171-188) Регламенту Верховної Ради України<sup>10</sup>.

За Конституцією України (ст. 111) «Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину» (ч. 1). Видається, що таке формулювання означеної правової підстави достатньо вдале, оскільки враховує не тільки окремі види злочину — *державну зраду* чи *тяжкі злочини* як підставу усунення з посади глави держави, а й усі діяння, які підпадають під ознаки злочину. Оскільки ні в Конституції, ні в Регламенті Верховної Ради поняття «державної зради» та «злочину» не розкриваються, є потреба у зверненні до Кримінального кодексу України, де дається тлумачення цих двох видів злочинів. Ст. 11 визначає поняття злочину як суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом зло-

чину<sup>11</sup>. Державна зрада також є злочином, ознаки якого 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 їхнім представникам допомоги в проведенні підривної діяльності проти України. При цьому необхідно врахувати такі обставини. *По-перше*, Конституція України 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. *По-друге*, до моменту прийняття рішення Верховною Радою України про імпічмент Президент України має імунітет (ч. 1 ст. 105 Конституції) і кримінальній відповідальності не підлягає. Тому юридичною підставою для імпічменту слід вважати не вчинення ним злочину як такого, а лише наявність у його діяннях ознак складу злочину. Остаточне рішення щодо наявності події злочину або складу злочину має винести суд загальної юрисдикції після завершення процедури імпічменту та позбавлення Президента недоторканості, хоча в Конституції остання теза не акцентується, що, на думку М. Оніщука, свідчить про правову незавершеність інституту президентської недоторканості, навіть у порівнянні з депутатською недоторканістю<sup>12</sup>. *По-третє*, Президент може бути усунений з посади в порядку імпічменту тільки Верховною Радою України як єдиним колегіальним органом народного представництва.

У цьому зв'язку варто зазначити, що світовій практиці відомі два механізми контролю за діяльністю державних посадових осіб, органів та інституцій – **громадський** та **опозиційний**. Нерідко обидва механізми застосовуються паралельно. І це є логічним. Оскільки ініціювання з будь-якого боку привертає увагу громадськості (ЗМІ, світова спільнота), згодом залучає до подальших процедур контролю, перевірок компетентні органи та представників парламентської більшості<sup>13</sup>. Зокрема, у вітчизняній практиці мав місце прецедент, який давав змогу сформувати порядок денний щодо усунення з посади Президента опозицією від імені громадськості. Так, 15 жовтня 2002 р. суддя Апеляційного суду м. Києва Юрій Василенко виніс постанову про порушення кримінальної справи щодо Президента України Леоніда Кучми. В постанові Апеляційного суду містився перелік статей Кримінального кодексу України, за якими вималювалися «ознаки злочинів» Президента: це ст. 112 («посагання на життя державного чи громадського діяча»), ст. 161 («порушення рівноправності громадян залежно від їхньої расової, національної належності або ставлення до релігії»), ст. 163 («порушення таємниці листування, телефонних розмов»), ст. 170 («перешкоджання законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій»), ст. 171 («перешкоджання законній діяльності професійних журналістів»), ст. 191 («привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем»), ст. 333 («незаконне вивезення за межі України сировини, матеріалів, обладнання для створення зброї, а також військової та спеціальної техніки»), ст. 346 («погроза або насильство щодо державного чи громадського діяча»), ст. 364 («зловживання владою або службовим становищем»), ст. 365 («перевищення влади або службовим становищем»), ст. 368 («одер-

жання хабара»), всього їх налічувалося 11. Мотивуючи розгляд справи проти Президента, Ю.Василенко заявив: «На мою думку, не може такої тривалий час Президент підозрюватися в скоєнні настільки тяжких злочинів. Я дійшов висновку, що кращим варіантом буде розслідування цих справ»<sup>14</sup>.

Як відомо, ясність у це питання вніс Конституційний Суд України у своєму рішенні від 10 грудня 2003 р. у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів про офіційне тлумачення положень ч. 1 ст. 111 Конституції України (справа щодо недоторканості та імпідменту Президента України). У цьому рішенні зазначалося, що положення ч. 1 ст. 111 Конституції України треба розуміти так, що конституційна процедура розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи. Оскільки імпідмент у системі конституційних інститутів за своєю правовою природою є позасудовим конституційним процесом, парламент за його змістом у разі вчинення злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста<sup>15</sup>. Стосовно такої процедури А. З. Георгіца вживає термін «квазісудові функції» парламенту<sup>16</sup>. Оскільки немає інших доктринальних пояснень, вважаємо цілком доцільним вживання цього терміну.

Отже, право ініціювання розгляду питання про відповідальність Президента України залишено лише за Верховною Радою України.

Ч. 2-6 ст. 111 Конституції України та Регламент Верховної Ради України (г. 30) розкривають послідовність основних стадій процедури імпідменту та їхній зміст. 1. Ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту здійснюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, тобто не менш як 226 депутатами. 2. Створення спеціальної тимчасової слідчої комісії, яка має провести розслідування щодо висунутого проти Президента звинувачення. Ця комісія має підготувати свої висновки та пропозиції щодо обґрунтованості висунутих проти Президента звинувачень із наступним винесенням їх на розгляд Верховної Ради України. 3. Розгляд висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії на засіданні Верховної Ради України. За наявності підстав Верховна Рада України не менш як 2/3 від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України. 4. Перевірка Конституційним Судом додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпідмент, і підготовка висновку з цього питання для Верховної Ради України. 5. Підготовка Верховним Судом України висновку про те, що діяння, в яких звинувачується Президент, містять ознаки державної зради або іншого злочину, і передача цього висновку Верховній Раді України. 6. Розгляд на засіданні Верховної Ради України питання про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту. Це рішення приймається таємним голосуванням. Воно вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менш як 3/4 народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, тобто 338 парламентаріїв. У разі неприйняття Верховною Радою постанови про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту головуєчий на пленарному засіданні оголошує про припинення процедури імпідменту, а також від імені Верховної Ради України вибачається перед Президентом України.

Безумовно, така ускладнена процедура прийняття рішення про імпідмент Президента спрямована в першу чергу на захист Глави держави від необґрунтованих, надуманих звинувачень. Адже не можна виключати того, що опозиційні

сили можуть для досягнення своєї мети спекулювати на ініціюванні питання про імпічмент. Зокрема, фракція КПУ у Верховній Раді України часто погрожувала Президенту порушенням проти нього імпічменту, хоча реальних підстав для цього не було. Лише протягом 1998 р. Президент України чотири рази стояв на порозі імпічменту<sup>17</sup>.

Важливим у контексті дослідження проблематики реалізації конституційних норм про імпічмент питання щодо правових наслідків такої процедури. Якщо парламент не приймає рішення про імпічмент, то ситуація є більш, ніж зрозумілою, а якщо приймає, то наслідком цього є те, що Президент України має постати перед судом як і будь-який громадянин України. Відповідно, можлива ситуація, коли усунений з поста тепер вже экс-Президент буде визнаний судом невинним у вчиненні злочину, обвинувачення в якому стало формальною підставою для усунення його з поста, але він не буде поновлений на посту. Таким чином, виявиться, що усунення з поста відбулося без причин юридичного характеру. І, навпаки, всупереч заключенню Верховного Суду України, яке підтверджує обвинувачення, ВРУ з політичних мотивів може не прийняти рішення про усунення Президента України з поста. Нарешті, ВРУ може або висувати, або не висувати звинувачення проти Президента України з тих самих політичних міркувань – незалежно від причин юридичного характеру. Видається, що саме в цьому напрямі й потрібно проводити дослідження інституту імпічменту.

Крім цього, як правильно зауважує О. Олькіна, в разі дострокового припинення повноважень Президента України в результаті імпічменту, виникають інші важливі запитання: чи підлягає особа, що була главою держави, кримінальній відповідальності; чи мають доказове значення дані, зібрані в процесі процедури імпічменту глави держави під час розгляду справи в суді; чи можливе поновлення на посаді в тому випадку, коли суд визнає экс-президента невинуватим у злочині, який був підставою для дострокового припинення його повноважень; чи може особа, яка була усунута з поста Президента, брати участь у позачергових виборах Президента України<sup>18</sup>?

М. Оніщук також порушує ряд важливих запитань, на які потрібно дати відповідь після проголошення імпічменту Президента. Зокрема це такі. Суд якої інстанції порушить кримінальну справу проти громадянина, який ще вчора був Президентом України? Яким чином будуть здійснені такі фундаментальні принципи судочинства, як незалежність і неупередженість суду, змагальність і диспозитивність сторін, за наявності висновку Верховного суду України, в якому вже міститься преюдиція щодо винності особи? Яким чином і в який спосіб буде здійснюватися апеляційне та касаційне провадження, коли найвища судова інстанція (Верховний суд України) вже висловила свою позицію? Або ж: як мусить діяти Верховна Рада України, якщо суд першої інстанції чи Апеляційний суд винесе виправдувальний вирок? Хто і як в такому випадку зобов'язаний поновити на посаді Президента? В який спосіб буде відшкодована завдана Президенту моральна та матеріальна шкода<sup>19</sup>?

Безумовно, вищевикладене свідчить щонайменше про наявність в процедурі імпічменту цілої низки нерозв'язаних суперечностей.

На думку багатьох вітчизняних авторів, зазначена процедура усунення Президента України з посади є занадто ускладненою, що не робить її еталомом у сучасному демократичному світі. Процедура імпічменту навіть парламентаріям здається не більше ніж міфом, адже набрати конституційну більшість голосів, а



на завершальному етапі 3/4 нереально. З іншого боку, імпічмент нерідко сприймається не як юридична процедура, а як політичний акт, спрямований проти Президента. Так, у 1998 р. до Верховної Ради України депутатською фракцією «Єдність» був внесений законопроект «Про порядок усунення з поста Президента України в порядку імпічменту», який так і не був розглянутий парламентом. Тож блокування подібних законопроектів може свідчити, за словами В. Скачко, лише про те, що людина на посту Президента сприймає закон про імпічмент як вирок, а не підписання – як усунення вироку<sup>20</sup>. Враховуючи те, що в Україні передбачений складний порядок усунення Президента України з посади в порядку імпічменту, що практично призводить до неможливості його здійснення, нам видається, доцільно розширити підстави імпічменту. З урахуванням світової практики застосування імпічменту щодо глави держави, до нині визначених слід було б додати такі підстави: 1) порушення Конституції; 2) порушення присяги; 3) аморальні вчинки.

Таким чином, складна політична ситуація, що склалася навколо взаємовідносин Президента і Парламенту України, ще раз засвідчує відсутність засобів впливу на Президента за чинним законодавством.

Отже, імпічмент в Україні навряд чи можна вважати таким, що ввібрав у себе здобутки країн усталених демократичних традицій. Адже ускладненість процедури шляхом залучення до її проведення кількох судових органів і встановлення високої квоти голосів для усунення з посади президента майже унеможливають проведення цієї процедури на практиці. І, насамкінець, ще один момент. 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 поста. З огляду на це, необхідно зрівноважити політичні та правові складові відповідальності в інституті імпічменту в Україні. А тому ми підтримуємо пропозицію тих авторів, які вважають, що ці прогалини можна було би заповнити у спеціальному законі про імпічмент Президента України або в Законі України «Про Президента України».

**1. Кресіна І. О., Коваленко А. А., Балан С. В.** Інститут імпічменту: Порівняльний політико-правовий аналіз. – К.: Вид. «Юридична думка», 2004. – С. 5. **2. Дзидзоев Р. М.** Інститут імпічмента в Росії. – М.: Юрлитинформ, 2010. – С. 4. **3. Дзидзоев Р. М.** Цит. праця. – 159 с.; **Колбая С. Г.** Отрешение от должности: мировой опыт и проблемы российского законодательства // Журнал российского права. – 2004. – № 4. – С. 98-103. **4. Орленко В. І.** Конституційне право України. – К.: Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2006. – С. 119. **5. Конституційне (державне) право зарубіжних країн:** Навч. посіб. / За ред. В. М. Бесчастного. – К.: Знання, 2007. – С. 226. **6. Wilson D.** Historical background for impeachment [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www/research-assistance.com/hazel-doc/ta-topics/history\\_us\\_presidency.html](http://www/research-assistance.com/hazel-doc/ta-topics/history_us_presidency.html) / **7. Дегтев Г.В.** Конституційно-правовий статус Президентом Російської Федерації і США: порівняльно-правовий аналіз. – М.: Юрист, 2003. – С. 89. **8. Оніщук М.** Імпічмент з правовим обличчям // Дзеркало тижня. – 2002. – № 38 (413)5. – 11 жовтня. **9. Закон** Української «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» // ВВР Української РСР. – 1991. – № 33. – Ст. 445. **10. Регламент** Верховної Ради України // ВВР України. – 2010. – № 14-15, № 16-17. – Ст. 133. **11. Кримінальний кодекс** України від 5 квітня 2001 року: Офіц. видання. – К.: А.С.К., 2002. – С. 7. **12. Оніщук М.** Цит. праця. **13. Кресіна І. О., Коваленко А. А., Балан С. В.** Цит. праця. – С. 88. **14.** Електронний ресурс. – Режим доступу: [www.korespondent.net](http://www.korespondent.net), 15 жовтня 2002 р. **15. Вісник** Конституційного Суду України. – 2003. – № 12. – С.

14-15. **16.** *Георгіца А. З.* Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. – Чернівці: Рута, 1998. – С. 439-444. **17.** *Кресіна І. О., Коваленко А. А., Балан С. В.* Цит. праця. – С. 128, 132. **18.** *Олькіна О. В.* Конституційний інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України розвиток законодавства та юридичної практики: Дис. ... к.ю.н.: 12.00.02. – Одеса, 2011. – С. 160-170. **19.** *Оніщук М.* Цит. праця. **20.** *Скачко В.* 9-а сесія Верховної Ради // Голос України. – 1998. – 12 лютого.