

Політична відповідальність глави держави

Ганна Малкіна,
кандидат політичних наук,
асистент кафедри політичних наук
філософського факультету
Київського національного університету
ім. Т. Шевченка

У статті розкриваються політичні і політико-правові механізми реалізації відповідальності глави держави в зарубіжних країнах та в сучасній Україні. На основі узагальнення зарубіжного досвіду формулюються рекомендації щодо вдосконалення інституту імпичменту Президента України.

Політична відповідальність – це відповідальність за здійснення публічної влади, основною формою якої є влада держави. Вищими органами державної влади є глава держави, парламент, уряд, вищі суди. Конституційний статус глави держави – монарха чи президента – визначається трьома основними принципами: незмінюваності, нейтральності і невідповідальності, що суттєво відрізняють його від статусу інших органів держави та їх посадових осіб.

Незмінюваність полягає в неможливості усунення глави держави з поста юридичним, законним шляхом. Якщо повноваження парламенту за певних підстав можуть бути припинені достроково главою держави, уряд може бути відправлений у відставку парламентом або главою держави, то повноваження самого глави держави іншим органом достроково не припиняються. Незмінюваність монарха є абсолютною – він перебуває на престолі довічно і може залишити його лише за власним бажанням або за станом здоров'я. Незмінюваність президента, який обирається на певний строк, є відносною – в більшості країн конституції передбачають можливість дострокового припинення його повноважень за настання певних підстав в порядку особливої процедури – імпичменту, а в деяких країнах – за волевиявленням виборців (шляхом референдуму).

Нейтральність глави держави впливає з його функції представника всієї держави всередині країни та в зовнішніх зносинах і означає, що він повинен бути політично нейтральною постаттю, стояти поза політичною боротьбою, виступати арбітром, посередником у конфліктах між різними

політичними силами та органами державної влади. Монарх не може належати до будь-якої політичної партії. Кандидат у президенти зазвичай є представником якоїсь політичної сили, користується її підтримкою на виборах. Однак у разі обрання президентом він не повинен виявляти прихильність до будь-якої політичної сили. На підтвердження своєї політичної нейтральності президент на час перебування на посту може призупинити членство у політичній партії з власної ініціативи або зобов'язаний зробити це за законодавством.

З незмінюваністю і нейтральністю глави держави пов'язана його невідповідальність, яка полягає в тому, що він, як незмінювана і політично нейтральна посадова особа, не несе юридичної відповідальності за свої дії, здійснювану політику. Невідповідальність монарха є абсолютною – він не відповідає за будь-які, навіть кримінально карні дії. В конституціях монархічних держав є прямі застереження щодо невідповідальності (недоторканності) монарха, наприклад: „Особа Короля недоторканна; його міністри відповідальні” (ст. 88 Конституції Бельгії 1994 р.); „Король не несе відповідальності за свої дії; його особа недоторканна” (§ 13 Конституції Данії 1953 р.); „Особа Короля недоторканна, і він не підлягає відповідальності” (ч. 3 ст. 56 Конституції Іспанії 1978 р.); „Король не може бути притягнений до відповідальності за свої дії” (§ 7 гл. 5 Акта „Форма правління” Швеції 1974 р.) [1].

Конституції багатьох держав містять аналогічні застереження і стосовно президента, наприклад: „Президент не повинен нести відповідальності перед будь-якою палатою Парламенту або будь-яким судом за здійснення чи виконання повноважень і функцій, які відповідають його посаді, або за будь-яку дію, яку він вчинив або мав намір вчинити для здійснення чи виконання таких повноважень і функцій” (§ 8.1° ст. 12 Конституції Ірландії 1937 р.); „Президент не несе відповідальності за свої офіційні дії” (ч. 1 ст. 11 Конституції Ісландії 1944 р.); „Президент Республіки за свою діяльність політичної відповідальності не несе” (п. 53 р. III Конституції Латвії 1922 р.); „Президент Республіки не несе відповідальність за здійснення своєї функції” (ч. 3 ст. 54 Конституції Чехії 1992 р.). Однак, на відміну від монарха, в більшості країн президент за певних підстав може бути притягнений до політичної відповідальності у формі усунення з поста в порядку імпичменту або за результатами референдуму і в разі скоєння злочину нести також кримінальну відповідальність.

Імпічмент – це конституційно встановлений порядок притягнення парламентом до відповідальності вищих посадових осіб держави (президента, міністрів, суддів вищих судів тощо) за порушення ними законів [2]. У багатьох країнах застосування процедури імпичменту передбачається лише стосовно президента.

За наявності в кожній країні специфічних особливостей, процедура імпичменту має і певні спільні риси. Ініціювати розгляд у парламенті питання про імпичмент президента в більшості країн може щонайменше

Ганна Малкіна

третина парламентаріїв (у Литві, ФРН – четверта частина). На основі проведеного із залученням тією чи іншою мірою судових і правоохоронних органів парламентського розслідування формулюється звинувачення президента, по якому проводиться голосування. Для підтримання звинувачення й усунення президента з поста в більшості країн потрібно, щоб за це проголосувало не менше двох третин парламентаріїв. Є країни, де для підтримання звинувачення досить абсолютної більшості голосів (Італія, Франція), і такі, де для цього вимагається навіть три чверті голосів парламентаріїв (Білорусь, Ісландія, Казахстан, Фінляндія). У випадку скоєння президентом злочину після усунення з поста він притягується до кримінальної відповідальності як звичайний громадянин.

Якщо парламент двопалатний, то в одних країнах ініціювання процедури імпичменту і формулювання звинувачення відбувається в нижній палаті, а остаточне рішення приймається у верхній палаті, яка перетворюється на судову колегію (США, Бразилія), а в інших країнах рішення приймається на спільному засіданні палат парламенту (Італія, Польща, Франція). В Індії та ФРН рішення щодо імпичменту може ухвалити будь-яка з палат парламенту. В деяких країнах остаточне рішення про імпичмент приймає конституційний (Італія, Словаччина, Угорщина, ФРН, Чехія) або спеціальний (Греція, Польща, Франція) суд.

Конституції по-різному визначають види правопорушень, за вчинення яких президент може бути притягнений до відповідальності в порядку імпичменту. Іноді такі правопорушення обмежуються тільки державною зрадою (Казахстан, Франція, Чехія). Нерідко поряд з державною зрадою зазначається також „інший тяжкий злочин” (Білорусь, Росія). Чи не найширшим є коло підстав для імпичменту президента США – він може бути усунений з посади після засудження в порядку імпичменту за державну зраду, хабарництво або інші тяжкі злочини і проступки (розд. 4 ст. II Конституції США 1787 р.).

За такими конституційними формулюваннями приховується велика різниця в обсязі юридичної відповідальності глав держав та ефективності самого інституту імпичменту. В Казахстані, Франції і Чехії притягти президента до відповідальності практично неможливо, оскільки малоімовірно, щоб обрана (народом чи парламентом) главою держави авторитетна особистість опустилася до переходу на бік ворога в умовах воєнного стану чи в період збройного конфлікту, шпигунської діяльності, надання іноземній державі допомоги в проведенні підривної діяльності проти власної держави тощо, що складає ознаки державної зради як кримінального злочину.

Так само практично неможливо притягти президента до відповідальності за „інший тяжкий злочин”. Не тільки через малоімовірність скоєння президентом такого злочину, а й через практичну неможливість його доведення стосовно наділеного юридичною недоторканністю і широкими повноваженнями в усіх сферах державної діяльності чинного глави

держави.

За найширшого кола підстав для імпічменту президента США (воно охоплює не тільки злочини, а й проступки, під якими в контексті інституту імпічменту розуміються взагалі негідні вчинки) притягнення глави держави до відповідальності тут трапляється рідко. В історії США процедура імпічменту в повному обсязі застосовувалась щодо президента тільки двічі: 1868 року стосовно Е. Джонсона (справа про незаконну відставку військового міністра), в 1998 - 1999 роках стосовно У. Клінтона (справа про лжесвідчення і перешкоду правосуддю у зв'язку з історією М. Левінські). В обох випадках справа була порушена Палатою Представників, але в Сенаті не отримала необхідні для осуду дві третини голосів. 1974 року справу про Уотергейт було порушено проти Р. Ніксона, однак вона не розглядалась у Сенаті через добровільну відставку президента [3].

Як підставу для усунення президента з поста в порядку імпічменту конституції багатьох держав передбачають не тільки державну зраду чи інший тяжкий злочин, а й навмисне (чи грубе) порушення ним конституції і законів (Австрія, Італія, Литва, Польща, Словаччина, Угорщина, ФРН та ін.). У такому випадку притягнення президента до відповідальності в порядку імпічменту є більш реальним, оскільки до „навмисного порушення конституції і законів” він вдається значно частіше, ніж до скоєння кримінального злочину. Однак випадки усунення президента з поста і на такій підставі є рідкісними. 2004 року за „грубе порушення Конституції” в порядку імпічменту був усунений з поста президент Литви Р. Пакасас. Це єдиний випадок у Європі. Загалом відомі ще два випадки усунення президента з поста в порядку імпічменту: наприкінці ХХ століття президента Бразилії Ф. Колора і президента Індонезії А. Вахіда [4]. Набагато частіше, особливо в латиноамериканських країнах, президенти вимушено залишали свій пост під тиском мас, які протестували проти їх політики.

Рідкість випадків усунення президента з поста в порядку імпічменту свідчить, що стримувальним чинником в системі стримувань і противаг інститут імпічменту виступає не як засіб притягнення глави держави до відповідальності, а як сама можливість такого притягнення. „Вважається, - зазначають українські дослідники, - що інститут імпічменту має насамперед запобіжне значення, бо притягнення президента до відповідальності в порядку імпічменту трапляється у політичній практиці держав порівняно рідко” [5].

В парламентарних республіках, де президент обирається парламентом і здійснює свої повноваження під контролем уряду, інститут імпічменту не має суттєвого значення. В президентських і змішаних республіках він відіграє важливу роль не як засіб дострокового припинення повноважень президента, а як парламентська противага президенту в системі стримувань і противаг, засіб реального впливу органу законодавчої влади на главу держави, який так чи інакше (формально і реально або тільки

реально) очолює виконавчу владу.

В усіх зазначених випадках йдеться про притягнення президента до відповідальності в порядку імпичменту внаслідок вчинення ним правопорушення: державної зради чи іншого тяжкого злочину, порушення конституції або законів. Така відповідальність є політичною – стосується здійснення державної влади, і водночас юридичною, оскільки настає у випадку вчинення її суб'єктом правопорушення.

Конституції деяких держав передбачають можливість притягнення президента до відповідальності у формі дострокового припинення повноважень без будь-яких правопорушень з його боку за результатами загальнонаціонального референдуму. Така відповідальність є політичною (пов'язана зі здійсненням державної влади), правовою (передбачена конституцією, однак не є юридичною відповідальністю у звичайному її розумінні, оскільки настає без вчинення правопорушення). У цьому полягає одна з основних особливостей політичної відповідальності – вона може наставати і без скоєння правопорушення. Найчастіше до політичної відповідальності без будь-яких правопорушень з його боку притягується – парламентом чи главою держави – уряд, наслідком чого стає його відставка. Стосовно президента така відповідальність передбачена, зокрема, конституціями Австрії, Ісландії, Словаччини. Ініціатором усунення президента з поста шляхом референдуму виступає парламент. У випадку підтримання виборцями президента на референдумі політичну відповідальність несе сам парламент (нижня палата) – він розпускається.

Якщо інститут імпичменту президента характерний для більшості країн з республіканською формою правління, особливо для президентських і змішаних республік, то інститут дострокового припинення повноважень президента за результатами референдуму не набув поширення. Одна з причин полягає в тому, що в системі стримувань і противаг імпичмент розглядається як парламентська противага президенту, особливо праву останнього розпустити парламент, тоді як можливість використання парламентом референдуму з метою дострокового припинення повноважень президента може бути засобом невинного тиску на нього, протиставлення референдуму загальним виборам президента, дестабілізації політичного становища в країні. В. Шаповал у цьому зв'язку зазначає, що „навіть у тих країнах, де згадуваний референдум передбачений в основному законі, він залишився поза державною практикою. Причиною цього є його „радикальність”, яка не тільки уможливила протиставлення референдуму іншій основній формі безпосередньої демократії – прямим виборам, а й може спричинити дестабілізацію політичної системи суспільства, а також негативні наслідки загалом для соціуму” [6].

Конституції деяких держав передбачають поєднання імпичменту й референдуму щодо дострокового припинення повноважень президента.

Так, у випадку вчинення тяжких діянь, якими порушуються положення Конституції, президент Румунії може бути усунений з посади Палатою Депутатів і Сенатом на спільному засіданні більшістю голосів депутатів і сенаторів після консультації з Конституційним Судом. Пропозицію про усунення з посади можуть висувати не менше однієї третини від числа депутатів і сенаторів. Якщо пропозиція про усунення з посади схвалюється, то не пізніше, ніж через 30 днів, призначається референдум для усунення президента (ст. 95 Конституції Румунії 1991 р.). Конституція не передбачає розпуску парламенту у випадку підтримання виборцями президента на референдумі. Референдум з такими результатами стосовно Президента Румунії Т. Бесеску відбувся 2007 року – без будь-яких негативних наслідків для парламенту.

Політична відповідальність президента може мати не тільки правовий, а й моральний характер. Моральна відповідальність президента реалізується, наприклад, на президентських виборах. Конституції більшості держав передбачають, що одна й та сама особа не може бути президентом більше двох термінів підряд. У деяких країнах одна й та сама особа може переобиратись на пост президента і без обмежень. На виборах політична відповідальність президента перед виборцями реалізується через їх відмову в обранні його на наступний строк. У такому випадку йдеться не про правовий механізм притягнення президента до відповідальності, а про моральний осуд виборцями його політики. Така відповідальність унеможлиблюється, якщо особа на пост президента переобиратись не може (не має права).

Порівняльний аналіз інституту політичної відповідальності глави держави в зарубіжних країнах дає змогу з'ясувати його особливості в Україні. Конституція України 1996 року встановила недоторканність Президента України: „Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень” (Ч. 1 Ст. 105) і передбачила можливість притягнення його до відповідальності тільки в порядку імпічменту: „Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину” (Ч. 1 Ст. 111) [7].

Встановлена Конституцією України процедура імпічменту досить складна: „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 яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину” (Ч. 2 - 6 Ст. 111).

На основі цих конституційних норм усунути Президента України з поста практично неможливо. По-перше, тому що підставою для усунення Президента України з поста визнається тільки вчинення ним державної зради або іншого злочину (що для глави держави малоімовірно), але не порушення Конституції і законів України (до чого він часто вдається). Прикладами порушення президентами України (як нинішнім, так і попередніми) Конституції можуть бути: несвоєчасне підписання законів, ухвалених парламентом; відмова підписувати закони після подолання парламентом президентського вето щодо них; непризначення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; призначення та звільнення керівників деяких центральних органів виконавчої влади і голів місцевих державних адміністрацій; видання актів без скріплення їх підписами (контрасигнування) глави і членів уряду; навіть (як показала політична криза 2007 року) розпуск парламенту без відповідних правових підстав. Однак такі дії не визнаються злочинами чинним кримінальним законодавством України. Це означає, що Президент України не може бути притягнений до відповідальності за навмисне порушення Конституції.

По-друге, через невідповідно завищені вимоги щодо парламентської більшості, необхідної для реалізації процедури імпічменту: питання про усунення Президента України з поста ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (щонайменше 226 народних депутатів); рішення про звинувачення Президента України приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (щонайменше 300 народних депутатів); рішення про усунення Президента України з поста приймається не менш як трьома четвертими від конституційного складу Верховної Ради України (щонайменше 338 народних депутатів). Потрійне голосування в однопалатному парламенті та ще й з такими вимогами щодо більшості не застосовується у демократичних державах. Як зазначалось вище, у більшості країн для ініціювання процедури імпічменту необхідна одна третина голосів парламентаріїв, а для прийняття відповідного парламентського рішення – дві третини.

По-третє, через надмірне розширення кола учасників процедури імпічменту. Крім народних депутатів як членів Верховної Ради України та її спеціальної тимчасової слідчої комісії, до нього належать ще „спеціальний прокурор і спеціальні слідчі”, статус яких не визначено ні в Конституції, ні в законі, а також Конституційний Суд України і Верховний Суд України, кожний з яких з тих чи тих причин (у тому числі й через

симпатії суддів до глави держави) зможе звести нанівець усю процедуру імпичменту.

Аналіз конституційного інституту імпичменту Президента України в контексті відповідного зарубіжного досвіду свідчить про необхідність його суттєвого вдосконалення. Характерно, що попередня Конституція України, згідно зі змінами, внесеними до неї Законом Української РСР „Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР” передбачала можливість усунення Президента України з поста Верховною Радою Української РСР у разі порушення ним Конституції і законів шляхом голосування або за результатами всеукраїнського референдуму: „Президент Української РСР користується правом недоторканності. У разі порушення Президентом Конституції і законів Української РСР Президент може за висновком Конституційного Суду Української РСР бути зміщений з посади Верховною Радою Української РСР. Рішення про зміщення Президента в такому разі приймається більшістю не менш як дві третини від загальної кількості народних депутатів Української РСР. Верховна Рада Української РСР може призначити всеукраїнський референдум з питання про дострокове припинення повноважень Президента за ініціативою громадян Української РСР” (Ст. 114⁹) [8].

У порівнянні з цією статтею, норми Конституції України 1996 року щодо імпичменту Президента є кроком назад – до авторитарного і невідповідального президентського правління. Удосконалення інституту імпичменту Президента України, на нашу думку, в подальшому має відбуватись шляхом розширення правових підстав – передусім щодо навмисного порушення Президентом Конституції України, а також шляхом спрощення самої процедури імпичменту за рахунок обмеження кола її учасників і зниження до двох третин парламентської більшості, необхідної для усунення його з поста.

Система органів державної влади, в якій дві третини складу парламенту виступають проти глави держави, не може нормально функціонувати. В такому випадку повноваження одного з органів – президента чи парламенту – мають бути достроково припинені. Суддею в цьому питанні має бути народ. Тому одночасно зі спрощенням процедури імпичменту доцільно було б також передбачити можливість проведення за ініціативою Верховної Ради України всеукраїнського референдуму щодо дострокового припинення повноважень Президента України (у разі порушення ним Конституції і законів України або й без них) і розпуску парламенту у разі підтримання виборцями на референдумі глави держави.

Реальна можливість усунення Президента України з поста в порядку імпичменту або за результатами ініційованого Верховною Радою України всеукраїнського референдуму зовсім не обов’язково дестабілізуватиме політичну ситуацію в країні, але обов’язково слугуватиме важливим стримувальним чинником стосовно самого глави держави, примушуватиме

його рахуватися з парламентом і Конституцією України.

Література:

1. Тут і далі посилання на конституції зарубіжних країн зроблено за виданнями: Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. В. В. Маклаков. – 3-е изд., перераб., доп. – М., 2001; Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М., 2001.

2. **Шляхтун П. П.** Конституційне право: словник термінів. – К., 2005. – С.172.

3. Импичмент // <http://ru.wikipedia.org>

4. Там само.

5. **Кресіна І. О., Коваленко А. А., Балан С. В.** Інститут імпичменту: Порівняльний політико-правовий аналіз. – К., 2004. – С. 5.

6. **Шаповал В. М.** Сучасний конституціоналізм. – К., 2005. – С. 337.

7. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К., 2006.

8. Закон Української РСР „Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР” від 5 липня 1991 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 33. – Ст. 445.