

ІМПІЧМЕНТ ЯК ФОРМА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ Й ЗАСІБ УРЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ КОНФЛІКТІВ

Інститут імпичменту вже давно став об'єктом прискіпливої уваги науковців. Аналізуються як його політико-правова природа і призначення у функціонуванні державного механізму, так і підстави та процедура усунення з посад внаслідок процедури імпичменту. Стосовно першого аспекту останній тлумачиться «як спеціальна процедура звинувачення за рішенням парламенту вищих посадових осіб держави у випадку порушення ними законів даної країни, як особливий порядок судочинства у справах про злочини, здійснені вищими службовими особами, як процедура притягнення до суду парламенту вищих посадових осіб держави. Під імпичментом також розуміють процедуру притягнення парламентом до відповідальності вищих посадових осіб у випадках здійснення ними певних злочинів. Інколи імпичмент трактують як парламентську процедуру, пов'язану з позбавленням президента недоторканності у зв'язку із здійсненням ним певного злочи-

ну. На думку прихильників цього підходу, 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» [7]. Дійсно, у правовій літературі можна зустріти подібну варіативність з точки зору сутності цього інституту. Однак, незважаючи на такий плюралізм думок, все ж таки справжнє функціональне призначення цього конституційно-правового інституту залишається, на наше переконання, з'ясованим не повною мірою.

Питання правового регулювання досліджуваного інституту було предметом вивчення таких учених, як Ю.М. Тодика, В.Д. Яворський, С.Г. Серьогіна, І.А. Кресіна, А.А. Коваленко, С.В. Балан та ін. Метою цієї статті є розгляд інституту імпичменту як форми врегулювання державно-правових конфліктів.

Емпіричне підґрунтя для та-

ких роздумів зможе нам надати практика застосування такої форми відповідальності в Литві, Південній Кореї та Сполучених Штатах Америки. Справа в тому, що саме в цих країнах останнім часом мало місце відсторонення глав держав від займаних посад внаслідок процедури імпичменту. У випадку з імпичментом, наприклад, президентів Литви й Південної Кореї активним суб'єктом цієї процедури виступили конституційні суди, правові позиції яких щодо вказаної підстави відповідальності дозволяють пролити світло на важливе питання сутності імпичменту.

Розпочнемо з імпичменту Президента Литви Р. Паксаса. Відповідно до Конституції цієї держави, підставою для цього є грубе порушення Основного Закону країни або порушення присяги, а також виявлення факту вчинення злочину (ст. 74). У самій процедурі задіяні 2 владних суб'єкти Сейм і Конституційний Суд. При цьому, якщо перший ухвалює рішення про відсторонення глави держави від займаної посади не менше як 3/5 голосів своїх членів, то друга інституція правомочна встановлювати факт порушення Конституції чи присяги. Що ж стосується присяги, то вона полягає в обіцянці Президента «берегти вірність Литовській Республіці й Конституції, сумлінно виконувати свої обов'язки й бути до всіх од-

наково справедливим.

До речі, саме посягання на всі вказані конституційні цінності виявив Конституційний Суд Литви в діях Президента, коли той ухвалював рішення про надання Ю. Борисову громадянства Литви. Зокрема, Суд зазначив, що «ні з Конституції, ні з Закону про громадянство, ні з інших законів не випливає, що громадянство Республіки може бути отримано за фінансову, матеріальну чи будь-яку іншу підтримку, тобто куплено». Рішення Президента надати громадянство Республіки Ю. Борисову у винятковому порядку було викликано не певними його заслугами перед державою Литва, а фінансовою та іншою підтримкою, наданою Ю. Борисовим на виборах Президента Республіки у 2002 р. Отже, отримання Ю. Борисовим громадянства в порядку винятку було йому нагородою за вищевказану підтримку. При цьому Президент Республіки Р. Паксас, видаючи 11 квітня 2003 р. Декрет № 40 «Про надання громадянства Республіки Литва в порядку винятку», згідно з яким Ю. Борисов отримав громадянство Республіки Литва як виняток, керувався не Конституцією країни, не законами, не інтересами нації й держави, а своїми власними інтересами. Більше того, Суд підкреслив, що, виокремлюючи Ю. Борисова серед інших громадян, Президент

тим самим порушив приписи ч. 1 ст. 29 Конституції Литви про рівність усіх перед державними інститутами й посадовими особами і ст. 82 про обов'язок глави держави бути до всіх однаково справедливим [3].

Указав Конституційний Суд Литви й на роль і значення Сейму й Суду в цій процедурі. Він виходив з того, що Сейм – це інституція, яка має політичний характер і не може вирішувати питання, чи порушив Президент Республіки Конституцію і чи є це порушення грубим, тобто парламент не вправі вирішувати спір про право. Але ж такими повноваженнями наділено Суд. Розмірковуючи над такою конституційною формулою інституційного механізму імпічменту, Конституційний Суд зазначив: якби Сейм установлював факт грубого порушення Конституції, такі дії парламенту були б необґрунтованими. Це означало б, що юридична проблема, «чи порушив грубо Президент Республіки Конституцію», могла бути вирішена не таким інститутом судової влади, як Конституційний Суд, який, як і всі інші суди, сформовано на професійних засадах, а Сеймом як інститутом державної влади, який за своєю природою й сутністю є установою політичною, в рішеннях якого відбивається політична воля більшості його членів і чий рішення ґрунтуються на політич-

них домовленостях, різних політичних компромісах тощо [1].

Однак остаточно позиція Конституційного Суду стосовно політико-правової природи інституту імпічменту була встановлена після того, як Р. Паксас звернувся до Суду зі скаргою про визнання неконституційним п. 2 ст. 2 Закону про вибори Президента Республіки, яким передбачається заборона особі, усунутій з поста в порядку імпічменту, балотуватися на посаду Президента протягом 5-ти років з моменту останнього. У рішення по скарзі Р. Паксаса Конституційний Суд виступив з такими правовими позиціями [4].

На думку Суду, щоб громадяни могли довіряти державним політичним особам (а це може мати місце, лише коли всі посадові особи дотримуються Конституції й законів), демократична громадськість повинна мати засоби контролю за діяльністю державних посадовців, у тому числі й можливість усунути з поста чиновника, який порушує Конституцію чи закони і ставить інтереси свої особисті чи групи осіб вище громадських, або який своїми діями ганьбить державну владу. Однією з форм такого контролю з боку демократичної громадськості є конституційний інститут імпічменту... Імпічмент, як ситуація, коли особа, яка грубо порушила Конституцію чи порушила

присягу, усувається з поста Президента Республіки, є одним зі способів захисту держави, як загальна мета суспільства, встановлена в Конституції.

Іншим важливим аспектом розуміння природи інституту імпичменту, як вважає Суд, є те, що Президентів Республіки при здійсненні своїх повноважень, установлених Конституцією й законами країни, належить діяти так, щоб його дії підтримували гармонійну взаємодію між органами державної влади. І знову ж таки в підґрунті такого акта парламенту, як усунення Президента з поста, лежить важливе питання довіри населення до обраного глави держави. Саме наявність такої довіри є підставою перебування тієї чи іншої особи на такому важливому посту. Що стосується питань довіри, то Суд розглядає й таку умову набуття повноважень Президентом, як складення присяги. Конституційний Суд визначає цю процедуру не як формальний символічний, а як взяття главою держави обов'язку діяти тільки на благо тих цінностей, які він поклявся захищати.

Обґрунтовуючи свою позицію щодо ключового питання скарги про законодавчу заборону особі, усунутій з поста в порядку імпичменту, брати участь у черговій виборчій кампанії на пост Президента, Суд виходив з того,

що метою конституційного інституту імпичменту є не тільки одноразове усунення особи з поста; вона є набагато ширшою: його метою є недопущення особи, яка порушила Конституцію чи присягу, до обіймання конституційно передбаченої посади, початок реалізації якої, згідно з Конституцією пов'язаною зі складанням конституційно затвердженої присяги. Суд вважає, що особа, яка одного разу відступила від даної народу обіцянки, не вправі вже в майбутньому займати виборну посаду, оскільки апіорі вона не здатна буде дотриматись даної присяги. По суті, Конституційний Суд прирівняв процедуру імпичменту до, так би мовити, клеймування політика як особи, яку не слід більше допускати до влади вищого ґатунку.

У цьому зв'язку М. Статкявичюс зазначає, що цілком імовірно, що й інші конституційні суди дотримуються аналогічного трактування, оскільки завжди існує сумнів, що особа, яка дала присягу і її порушила, може повторно не додержатися Конституції чи присяги. Як вважає науковець, «з метою уникнення різних інтерпретацій і політичних криз розумно було б внести відповідні зміни до конституції» [8, с.49]. Окрім цього він рекомендує політикам, яким загрожує імпичмент, добровільно піти у відставку, щоб уникнути таких обмежень в реалізації

своїх конституційних прав [8, с.49]. З його твердженнями, як вбачається, також важко погодитись, оскільки, як буде показано далі, імпічмент – це просто інститут конституційної відповідальності, форма розв'язання державно-правового конфлікту, що виник через загрозу завдання шкоди авторитету публічної влади. І традиційним результатом застосування такого заходу є усунення Президента з поста. Усе ж, що стосується його подальшої долі в політиці, на наше глибоке переконання, не повинно врегульовуватися нормами законодавства, оскільки питання про те, чи може та чи інша особа в майбутньому претендувати на довіру народу, є суто політичним і має вирішуватись безпосередньо самим народом у перебігу чергових виборів. Завдання ж Конституції – (не допускати до влади осіб, які за своїми формальними ознаками не зможуть її ефективно реалізовувати), а не втручатися у таку тонку матерію, як можливість особи виконувати свої моральні обіцянки. Такими ознаками є вік (як критерій досвідченості), дієздатність (як показник розумової здатності), громадянство (як свідчення наявності зв'язку з відповідною державою) й відсутність судимості (як доказ несхильності до порушення законодавства). А такий суто морально-політичний критерій, як здатність виконува-

ти обіцянки, надані при складенні присяги, повинен підтверджуватися в суто політичний спосіб – народом на наступних виборах.

Перейдемо до розгляду ситуації, що склалася навколо імпічменту колишнього Президента Південної Кореї Но Му-хана. У 2004 р. парламент країни звинуватив його в досить серйозних проступках. Серед них називались політична підтримка Президентом партії «Урі» (скорочена назва партії «Наша відкрита партія») на парламентських виборах, що, з погляду парламентаріїв, було порушенням принципу політичного нейтралітету глави держави. Досить серйозним звинуваченням було незаконне фінансування передвиборчої кампанії Но Му-хана. Слід зазначити, що відповідно до ч.1 ст. 65 Конституції Південної Кореї Президент може бути усунутий з поста в порядку імпічменту за порушення Конституції чи інших законів при виконанні офіційних обов'язків.

Як і в попередньому випадку, остаточну крапку в справі про імпічмент поставив Конституційний Суд Південної Кореї. Однак, на противагу описаному випадку щодо Президента Литви, Суд став на бік глави держави.

У рішенні від 14 травня 2004 р. [3] Конституційний Суд вирішив не тільки питання факту стосовно конкретної ситуації з імпічментом Но Му-хана, а й на-

дав своє тлумачення окремим важливим конституційним питанням. Насамперед, він підкреслив, що метою і функцією цієї процедури є зміцнення нормативної сили Конституції через установлення й підтримання юридичної відповідальності державних чиновників за порушення Основного Закону країни при реалізації ними публічних обов'язків. Стаття 65 Конституції (Південної Кореї – Ю.Б.) включає Президента до кола державних службовців, які підлягають імпічменту, підкреслюючи тим самим, що навіть Президент, обраний суспільством і в такий спосіб безпосередньо забезпечений демократичною легітимністю, може бути усунутий з поста в порядку імпічменту для збереження конституційного порядку. І навіть серйозний політичний хаос випадку, який може виникнути внаслідок усунення Президента з поста в порядку імпічменту, слід вважати неминучою ціною демократії заради захисту національною спільнотою основного порядку вільної демократії. Своє ж завдання в механізмі імпічменту Конституційний Суд вбачає в тому, щоб проконтролювати, що особа усувається з поста саме за порушення Конституції чи законів, а не з політичних мотивів.

Загалом же мотивація Суду, якою він обґрунтовував неправомірність рішення парламенту,

зводилась до того, що він провів відмежування дій глави держави як прояв реалізації владних повноважень і як звичайного політика. При цьому Конституційний Суд вивів досить важливу, з нашого погляду, методологічну засаду інституту імпічменту. Вона полягає в наступному. Рішення усунути Президента з поста позбавило б його демократичної легітимності, наданої Президенту національною конституантою через вибори на час строку повноважень, і могло б викликати політичний хаос, що є результатом поляризації позицій населення, тобто розриву й антагонізму між тими, хто підтримує Президента, й тими, хто його не підтримує, вже не говорячи про національні втрати через перерву в реалізації президентської влади. Тому у випадку з імпічментом Президентові «безпосередню делеговану демократичну легітимність», якою він наділений через вибори, й «суспільний інтерес у безперервності виконання президентських обов'язків» слід розглядати як важливі елементи при визначенні того, чи слід усувати його з поста». При цьому Конституційний Суд чітко розділяє формальну й матеріальну сторону цієї процедури. Він вважає, що з тієї позиції, що імпічмент – це процедура, пов'язана із захистом Конституції, рішення усунути Президента з поста може бути обґрунтованим,

лише коли його дії, якими він порушує закон, мають суттєве значення стосовно захисту Конституції. При цьому ступінь протиправності цих дій є таким, що вимагає для відновлення конституційного порядку прийняття рішення про усунення глави держави з поста. Матеріальна ж сторона імпічменту полягає в тому, що Президент – це орган, який втілює волю народу й безпосередньо наділяється демократичною легітимністю через вибори. У цьому контексті підстава для усунення його з поста може мати місце, тільки якщо довіра до нього буде втрачена до такої міри, що Президент не зможе продовжувати виконувати свої обов'язки до часу, коли сплине строк його перебування на посту.

На підставі цього Суд дійшов висновку, що статті звинувачення, що лягли в основу імпічменту Но Му-хана, не можуть розглядатись як порушення ним законодавства при виконанні своїх публічних обов'язків, оскільки частина з них не стосувалася перебування його на посту глави держави, а частина не може розглядатись в контексті виконання таких обов'язків. Що стосується останньої тези, то Суд вважає, що заяву глави держави щодо підтримки партії «Урі» слід розглядати як просту відповідь на запитання журналіста на прес-конференції. Що ж до заяви Президента про

призначення референдуму про довіру главі державі після завершення парламентського розслідування (на одній з прес-конференцій він заявив, що бажає провести референдум з приводу довіри його особі; і якщо народ викаже таку довіру, він планує реорганізувати державний апарат у найближчі роки), то Суд не вважає це антиконституційними діями, а лише закликом Президента до академічних дебатів стосовно цього.

Як же розвивалися події, що мали місце після прийняття парламентом 12 березня 2004 р. резолюції про імпічмент Президентів. Вони підтвердили справедливність висновків Конституційного Суду Південної Кореї. Адже пропрезидентська партія «Урі», в підтримці якої його звинувачували, на чергових виборах, що відбулись у квітні того ж року, отримала абсолютну перемогу: цій партії дісталось 152 із 299 депутатських мандатів. У такий спосіб народ підтвердив той факт, що Но Му-ханом не було вчинено дій, які свідчили б про остаточну втрату ним довіри народу.

Такий детальний аналіз 2-х прикладів імпічменту дозволяє зробити деякі важливі висновки. По-перше, в обох випадках органи конституційної юрисдикції підтвердили той факт, що ця процедура є однією з форм контролю народу за порядком реалізації

делегованої ним влади. По-друге, важливим аспектом імпічменту є необхідність розгляду цього інституту в системному взаємозв'язку з таким явищем, як довіра народу. По-третє, відновлення довіри не є самоціллю інституту імпічменту. Головне – це врегулювати серйозний державно-правовий конфлікт (або ж запобігти йому), якщо він виник (чи може виникнути) через завдання шкоди авторитетові публічної влади.

У контексті останньої тези слід звернути увагу на процедуру імпічменту колишньому Президентові США У. Дж. Клінтону. Нагадаємо, що в 1998 р. Палата представників звинуватила главу держави одразу по 4-х статтях – лжесвідчення Великому журі (I), лжесвідчення перед присягою (II), перешкоджання правосуддю (III) і зловживання посадовим становищем (IV). Конгресмени підтримали звинувачення лише по I і III статтях і передали справу на розгляд Сенату. Останній же, вивчивши всі матеріали справи, в лютому 1999 р. не підтримав жодної зі статей обвинувачення [6, с.54,58].

Попри всю скандальність ситуації, особливо щодо стосунків між У. Дж. Клінтоном та М. Левінскі, сенаторам удалося не тільки відокремити популізм від державно-правової сутності скандалу, а й ще раз загострити увагу громадськості та наукових кіл на

складному питанні підстав імпічменту. У правовій літературі вже давно звертається увага на неоднозначності підстав імпічменту, зазначених в розд. 4 ст. II Конституції США [2, р.177]. Нагадаємо, що цим конституційним приписом установлюється, що Президент може бути усунутий з посади «після засудження в порядку імпічменту за державну зраду, хабарництво чи інші важливі злочини й місдимінори». При цьому, якщо тлумачення терміна «державна зрада» наводиться в розд. 3 ст. III Конституції («державною зрадою Сполученим Штатам вважається тільки ведення війни проти них або приєднання до їх ворогів, надання ворогам допомоги чи підтримки»), то зміст таких підстав, як «важливі злочини» й «місдимінори» з тексту Основного Закону країни залишається незрозумілим. Приклад з імпічментом У. Дж. Клінтону засвідчує, що недостатньо самого факту вчинення главою держави протизаконного чи аморального вчинку для усунення його з поста в порядку імпічменту. Із цього приводу Л.В. Бойцова й М.Б. Цалікова зазначають, що «прихильники У. Дж. Клінтона (зокрема, професори Р. Дворкін і К. Санстейн) стверджували, що необхідний елемент правопорушення, яке підлягає імпічменту, «це явний зв'язок між неправильно пове-

діркою посадової особи та її офіційними обов'язками (лише такі діяння, як убивство та зґвалтування, є винятком). Явного зв'язку між хибною поведінкою Президента США та його обов'язками у справі не було [6, с.56].

А чи можна однозначно стверджувати, що такими діями У. Дж. Клінтон не завдав шкоди авторитету публічної влади? Навряд чи. Як вбачається, конфлікт у владному середовищі може виникнути не тільки у зв'язку з реалізацією посадовою особою своїх владних повноважень. Причиною цього може бути й аморальний проступок (як у ситуації із «сімейним скандалом» чеського політичного лідера М. Топола-нека), і протиправне діяння, за яке звичайний громадянин у будь-якому разі поніс би відповідальність. Що ж до останнього твердження, то досить ілюстративним прикладом і є як раз імпічмент У. Дж. Клінтону. Адже окрім своїх аморальних вчинків глава держави вдався ще й до серйозного для американської системи правосуддя кроку» порушив дану ним клятву говорити правду, що було підтверджено ним самим. У зв'язку із цим виникає запитання: чи може в пересічного громадянина існувати після цього довіра до владних представницьких інституцій і яким буде їх авторитет?

Які ж уроки можна винести з

вказаного досвіду зарубіжних країн? По-перше, підстава імпічменту має бути пов'язана з інститутом довіри, яка висловлюється главі держави при його обранні. Формулювання підстави повинно мати характер серйозного політико-правового проступку (наприклад, порушення Конституції, присяги, вчинення злочину) і вказувати на те, що своїми діями президент завдав шкоди авторитету публічної влади. По-друге, імпічмент має бути справжнім засобом попередження (врегулювання) державно-правових конфліктів, тобто конфліктогенних ситуацій, що мають складну політико-правову (з наголосом на першій частині слова) природу. А тому рішення про усунення глави держави з поста належить ухвалювати органу, який, як і Президент, повинен мати «демократичну легітимність», тобто парламенту. При цьому роль Конституційного Суду повинна зводитись до експертної й контролюючої інстанції. Перша роль полягатиме в тому, що саме цьому Суду, як відповідній інституції, діяльність якої не має політичного забарвлення, належить вирішати питання факту: чи мав місце в діях глави держави делікт, передбачений у Конституції як підстава імпічменту. І лише за наявності позитивного висновку цього Суду парламент може ухвалити політичне рішення про усунення Прези-

дента з поста. По суті, такий принцип прийняття рішення стосовно дострокового припинення повноважень певної державної інституції знайшов місце в кон-

ституційному механізмі публічної влади щодо Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад.

Список літератури: 1. Conclusion on the compliance of actions of President Rolandas Paksas of the Republic of Lithuania against whom an impeachment case has been instituted with the Constitution of the Republic of Lithuania, 31 March 2004 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/c040331.htm>. 2. Fisher L. Constitutional conflicts between Congress and the President. – Kansas: University Press of Kansas, 1997. – 338 p. 3. Impeachment of the President (Roh Moo-hyun) Case (16-1 KCCR 609, 2004 Hun-Na1, May 14, 2004) [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://english.ccourt.go.kr/> 4. Ruling on the compliance of article 1¹(wording of 4 May 2004) and paragraph 2 (wording of 4 May 2004) of article 2 of the Republic of Lithuania Law on presidential election with the Constitution of the Republic of Lithuania, 25 May 2004 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/r040525.htm>. 5. Ruling on the compliance of President of the Republic of Lithuania decree № 40, "On granting citizenship of the Republic of Lithuania by way of exception" of 11 april 2003 to the extent that it provides that citizenship of the Republic of Lithuania is granted to Jurij Borisov by way of exception with the Constitution of the Republic of Lithuania and paragraph 1 of article 16 of the Republic of Lithuania Law on citizenship, 30 December 2003 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2003/r031230.htm>. 6. Бойцова Л.В., Цаликова М.Б. Импичмент Президента США У. Клинтона // Правоведение. – 2004. – №5. – С.50-60. 7. Онищук Н. Импичмент с правовым лицом // Зеркало недели. – 2002. – № 38 (413). – С.6. 8. Статкявичюс М. Перспективы развития института импичмента в современном демократическом государстве // Правоведение. – 2004. – №5. – С. 42-50.

Надійшла до редакції 15.11.2007 р.