

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Тернопільський національний економічний університет
Юридичний факультет
Кафедра конституційного, адміністративного та фінансового права

РАЙЧУК Юлія Олександрівна

Правове регулювання інституту імпічменту /
Legal regulation of Institute impeachment

спеціальність: 8.03040101 – Правознавство
магістерська програма – Правознавство
Магістерська робота

Виконала: студентка групи ПРм - 22
Ю.О. Райчук

Науковий керівник:
к.ю.н., доц. Т.О. Цимбалістий

Магістерську роботу допущено
до захисту:
«___» _____ 20__ р.

Завідувач кафедри
_____ С.К. Гречанюк

ТЕРНОПІЛЬ – 2017

РЕЗЮМЕ

Магістерська робота містить 104 сторінки, список використаних джерел із 108 найменувань.

Метою дослідження є комплексний аналіз теоретичних і політико-правових аспектів інституту імпічменту, визначення дієвості і ефективності вітчизняного правового регулювання порядку усунення Президента України з поста, формулювання на цій основі конкретних пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства..

Об'єктом дослідження є інститут конституційно-правової відповідальності вищих органів влади.

Предметом дослідження є правові відносини, що складаються у сфері законодавчого регулювання і реалізації процедури імпічменту.

Одержані висновки та їх новизна: визначений у Конституції України порядок притягнення Президента України до відповідальності у формі усунення його із займаної посади досить складний і має певні недоліки, а відсутність процесуальної регламентації процедури імпічменту робить його здійснення майже неможливим; **характерною рисою конституційно правової відповідальності** є те, що вона завжди має політичний характер, а також той факт, що єдиної процедурної форми її застосування не існує.

Ключові слова: конституційно- правова відповідальність, імпічмент, президент.

RESUME

Thesis contains 104 pages, bibliography of 108 items.

The aim of the study is a comprehensive analysis of theoretical and legal-political aspects of the Institute of impeachment, determining the efficiency and effectiveness of domestic legal regulation of the procedure of the removal of the President of Ukraine from office, formulate on this basis specific proposals for improvement of the current legislation.

The object of study is the Institute of constitutional-legal responsibility the higher authorities.

The subject of research is the legal relations in the field of legal regulation and implementation procedure of impeachment.

The findings and their novelty: the Constitution of Ukraine the order of involvement of the President of Ukraine to responsibility in the form of removing him from office is quite complicated and has some shortcomings, and the lack of procedural regulation of the impeachment makes its implementation almost impossible; a characteristic feature of constitutional and legal responsibility is that it always has a political character, and the fact that a single procedural form, it does not exist.

Key words: constitutional responsibility, the impeachment of the President.

АНОТАЦІЯ

Райчук Ю. Правове регулювання інституту імпічменту. – Рукопис.

Дослідження на здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр» за спеціальністю 8.03040101 - Правознавство. - Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль 2017.

Робота присвячена комплексному аналізу теоретичних і політико-правових аспектів інституту імпічменту, визначенню дієвості і ефективності вітчизняного правового регулювання порядку усунення Президента України з поста з формулюванням на цій основі конкретних пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства. Дослідження охоплює аналіз процесу становлення процедури імпічменту, визначення сутності та основних моделей імпічменту, визначення місця імпічменту в системі конституційно-правової відповідальності, характеристику поняття, змісту і генезису інституту відповідальності вищих органів влади, аналіз підстав конституційно-правової відповідальності та правового статусу її суб'єктів; дослідження особливостей правового регулювання та проблем застосування імпічменту в Україні.

SUMMARY

Raychuk Y. Legal regulation of the Institute of impeachment. – The manuscript.

Research on education and qualification level "master" specialty 8.03040101 - Jurisprudence. - Ternopil National Economic University, Ternopil 2017.

The work is devoted to the complex analysis of theoretical and legal-political aspects of the Institute of impeachment, definition of efficiency and effectiveness of domestic legal regulation of the procedure of the removal of the President of Ukraine from his post with the wording on this basis, specific proposals for improving the existing legislation. The study covers the analysis of the process of the formation of the impeachment, the definition of the essence and basic models of impeachment, the determination of the place of impeachment in the constitutional and legal liability, characteristics of the concept, content and Genesis of the responsibility of higher authorities, an analysis of the grounds of constitutional and legal responsibilities and legal status of its subjects; study of peculiarities of legal regulation and problems of the use of impeachment in Ukraine.

Зміст

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ I. ІМПІЧМЕНТ У СИСТЕМІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ	
1. 1. Виникнення і генезис інституту відповідальності вищих органів влади.....	7
1.2. Поняття і зміст конституційно-правової відповідальності.....	11
1. 3. Підстави конституційно-правової відповідальності.....	19
1.4. Суб'єкти конституційно-правової відповідальності.....	26
1.5. Конституційно-правові санкції.....	38
Висновки до розділу 1.....	42
РОЗДІЛ II. ВИНИКНЕННЯ І РОЗВИТОК ПРОЦЕДУРИ ІМПІЧМЕНТУ	
2.1. Витоки і початкові форми процедури імпічменту	44
2.2. Становлення сучасного інституту імпічменту.....	49
Висновки до розділу 2.....	56
РОЗДІЛ 3. ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕДУРИ ІМПІЧМЕНТУ	
3.1. Сутність та основні моделі імпічменту	57
3.2. Стадії процедури імпічменту.....	64
3.3. Проблеми застосування імпічменту в Україні.....	72
Висновки до розділу 3.....	81
ВИСНОВКИ.....	83
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	94

ВСТУП

Актуальність теми. Реформа влади і політичної системи, становлення України як демократичної, правової і соціальної держави висуває на порядок денний як одне з основних завдання переосмислення ролі й місця глави держави в системі вищих органів державної влади, пошук найкращої моделі інституту президента з використанням зарубіжного і національного історичного досвіду. В умовах, коли теоретичні ідеї поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову починають втілюватися в реальні правові норми, структури і процедури, актуалізується ідея інституту, який покликаний стати інтегруючим фактором у системі державної влади.

Очевидно, що саме по собі запровадження посади глави держави ще не означає, що ця інституція сформована з добре відпрацьованою структурою, тісними взаємозв'язками з іншими політичними інститутами і суспільством у цілому.

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 імпічменту.

Імпічмент в Україні (як і у інших країнах пострадянського простору) не повністю ввібрав у себе кращі здобутки країн усталеної демократії. Адже ускладненість процедури (внаслідок залучення до її проведення кількох судових органів і встановлення високої квоти голосів для усунення з посади президента) майже повністю унеможлиблює проведення цієї процедури на практиці. Це, з одного боку, породжує зловживання главою держави своїми повноваженнями, а з іншого – зумовлює імовірність не правового вирішення питання про відповідальність президента і можливість його зміщення в силовому порядку.

Такі обставини зумовлюють необхідність оптимізації механізму конституційно-правової відповідальності Президента України та інших вищих органів державної влади, зокрема удосконалення процедури імпічменту глави держави. Успішність вирішення цього завдання залежить від повноти з'ясування правової природи імпічменту, його призначення і місця в структурі відповідальності, а також критичного опрацювання вітчизняного і врахування відповідного зарубіжного досвіду реалізації цієї процедури.

Теоретичною основою цього дослідження стали праці відомих вітчизняних і зарубіжних вчених у галузі теорії держави і права, конституційного права і політології, авторами яких є А. Георгіца, С. Балан, О. Волощук, В.Журавський, А. Коваленко, М. Козюбра, І. Кресіна, Л. Кривенко, Т.Кузьма, Р. Мартинюк, М. Орзіх, В. Погорілко, Н. Сахаров, О. Фрицький, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та інші.

Нормативно-правову базу дослідження становлять конституційно-правові акти зарубіжних країн і України, які містять норми, що визначають і характеризують правовий статус глави держави і порядок усунення його із займаної посади в порядку імпічменту.

Метою дослідження є комплексний аналіз теоретичних і політико-правових аспектів інституту імпічменту, визначення дієвості і ефективності вітчизняного правового регулювання порядку усунення Президента України з поста, формулювання на цій основі конкретних пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства.

Враховуючи мету, що стоїть перед автором, можна сформулювати такі **основні завдання** дослідження:

- ✓ дослідження процесу становлення процедури імпічменту;
- ✓ визначення сутності та основних моделей імпічменту;
- ✓ визначення місця імпічменту в системі конституційно-правової відповідальності;

- ✓ характеристика поняття, змісту і генезису інституту відповідальності вищих органів влади;
- ✓ аналіз підстав конституційно-правової відповідальності та правового статусу її суб'єктів;
- ✓ визначення і характеристика стадій процедури імпічменту;
- ✓ дослідження особливостей правового регулювання та проблем застосування імпічменту в Україні.

Об'єктом дослідження є інститут конституційно-правової відповідальності вищих органів влади.

Предметом дослідження є правові відносини, що складаються у сфері законодавчого регулювання і реалізації процедури імпічменту.

Методи дослідження обрано відповідно до поставленої мети та завдань роботи із врахуванням об'єкта та предмету дослідження. В ході написання магістерської роботи застосовувалися загальнонаукові, філософські та спеціальні методи пізнання, зокрема, діалектичний, історично-правовий, системно-структурний, формально-юридичний, метод прогнозування та логіко-юридичний метод.

Наукову новизну дослідження становлять такі важливі для розвитку науки і державотворчої практики положення, висновки та рекомендації:

1. Ефективне функціонування влади в умовах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову можливе тільки за наявності чітко відрегульованого механізму стримувань і противаг і дієвості системи конституційно-правової відповідальності, однією з основних форм якої є імпічмент.

2. Характерною рисою конституційно правової відповідальності є те, що вона завжди має політичний характер, а також той факт, що єдиної процедурної форми її застосування не існує.

3. У сучасному світі суть процедури імпічменту кардинально змінилася: якщо раніше зміст імпічменту полягав у захисті самого парламенту, то тепер, коли законодавча влада часто стає потужнішою за виконавчу, і їй уже не треба ні від кого захищатися, імпічмент перетворився

лише на спосіб контролю парламентом уряду або президента і засіб протидії узурпації ними влади.

4. Визначений у Конституції України порядок притягнення Президента України до відповідальності у формі усунення його із займаної посади досить складний і має певні недоліки, а відсутність процесуальної регламентації процедури імпічменту робить його здійснення майже неможливим.

5. Відсутність процесуальної регламентації процедури імпічменту зумовлює необхідність прийняття окремого закону, який регулював би процедуру імпічменту Президента України, зокрема строки здійснення імпічменту, порядок створення і функціонування тимчасової спеціальної комісії, порядок збору доказів, наслідки здійснення імпічменту.

6. З метою гарантування народного суверенітету і створення умов для ефективного виконання главою держави своїх функцій доцільним є внесення змін до чинного законодавства щодо закріплення можливості дострокового припинення повноважень Президента України у разі відповідного рішення всеукраїнського референдуму.

7. Прийняття законодавства, яким повноцінно регулюватиметься процедура імпічменту, дозволить перетворити імпічмент на дієву складову конституційно-правової відповідальності глави держави і створить умови для правомірного і ефективного виконання ним своїх функцій.

Практичне значення роботи полягає у можливості використання результатів дослідження у сферах законотворення та оптимізації статусу глави держави. Крім того, результати дослідження можуть бути використані для подальших наукових досліджень та у навчальному процесі.

Структура і обсяг магістерської роботи. Дослідження складається із вступу, трьох взаємопов'язаних між собою розділів, що включають в себе десять підрозділів, та висновку. В кінці роботи наводиться список використаних джерел. Робота розміщена на 104 сторінках.

РОЗДІЛ I

ІМПІЧМЕНТ У СИСТЕМІ

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

1.1. Виникнення і генезис інституту відповідальності вищих органів державної влади

Поява інституту відповідальності вищих органів державної влади тісно пов'язані з появою перших конституційних монархій і процесом формування конституційного ладу. Вперше юридичне закріплення інституту конституційно-правової відповідальності вищих органів державної влади дістав лише наприкінці XIX століття як фундаментальна складова конституційного ладу, без якої неможливо його існування [29, с. 51].

З моменту свого виникнення зазначений інститут права розвивався як політико-правовий інститут. Це зумовлено специфікою діяльності вищих органів, яка лежить у двох площинах - політичній і юридичній, а тому оцінюється відповідно за двома критеріями - політичної доцільності й відповідності законодавству. Спроба розмежування цих видів відповідальності й надання конституційно-правовій відповідальності характеру чітко врегульованого законом правового інституту в початковий період становлення конституційного ладу була не зовсім вдалою, оскільки в жодному законодавчому акті не знайшли відображення її предмет і процедура здійснення. Тому на практиці конституційно-правова відповідальність досить часто замінювалася політичною, що зумовлювалося об'єктивними чинниками. Правовий статус суб'єктів конституційно-правової відповідальності, їх місце на верхівці правової ієрархії вимагали, щоб інстанція відповідальності мала широкі повноваження для застосування юридичних санкцій щодо цих органів. Тому втілення такої відповідальності в реальне життя можливе лише в горизонтальній площині, за умови участі в цьому процесі інших вищих органів державної влади, коли вона

використовується як елемент системи стримувань і противаг.

Правомірно відокремити такі типи політичної відповідальності: індивідуальний, коли відповідальність виникає з перетворень на особистісному рівні. Громадський тип відповідальності має груповий характер. Його різновидами є сімейний, етнічний, економічний, професійний тощо. Державний тип політичної відповідальності має груповий та індивідуальний характер [53].

Аналіз розвитку інституту конституційно-правової відповідальності вищих органів державної влади в добу нової і новітньої історії в зарубіжних країнах і на терені колишнього СРСР дає можливість підтвердити тезу про те, що конституційно-правова відповідальність органів державної влади реально існує лише за умов застосування принципу поділу влади. Цей вид відповідальності органів державної влади існує лише в тих країнах, де запроваджена централізовано-сегментарна модель побудови органів державної влади і виступає елементом системи стримувань і противаг, без якого не існує «врівноваженість» гілок влади. В інших країнах, де принцип поділу влади не запроваджений, зберігається верховенство представницького органу або влада персоналізована і знаходиться в руках окремої особи, мова про конституційно-правову відповідальність вищих органів державної влади або не ведеться, або така відповідальність має декларативний характер.

У конституційній сфері, де надзвичайно велика концентрація політичних відносин, конституційна відповідальність співіснує разом з політичною. Ці два види відповідальності тісно взаємозв'язані спільною мстою — забезпечити належне здійснення публічної влади. У випадках, коли немає підстав для застосування юридичної відповідальності, реалізується політична. Їх поєднання, пріоритет того чи іншого виду відповідальності пов'язані з місцем та роллю органу в системі поділу влади, з його функціями та повноваженнями [76, с. 59].

Конституційно-правова відповідальність означених органів застосовується з метою забезпечення їх функціонування згідно з

конституційним статусом. Тому при її застосуванні на перше місце висуваються не репресивні моменти, а правовідновлюючі, морально-політичні, суть яких полягає в позбавленні державного органу чи посадової особи права здійснювати владні повноваження шляхом вилучення із сфери політики [53].

Конституційно-правова відповідальність як гарантія збереження конституційного ладу являє собою насамперед відповідальність влади, у тому числі за стан конституційності та законності в правотворчій і правозастосовчій діяльності державних органів, посадових осіб, а отже, вона повинна забезпечувати високу соціальну ефективність функціонування влади. При цьому важливо, щоб обсяг повноважень і обов'язків суб'єктів, з одного боку, і обсяг їхньої відповідальності — з іншого були збалансовані й пропорційно залежні. Міра влади повинна співвідноситися з мірою відповідальності.

Оскільки конституційне право головним чином регулює політичні відносини", остільки й конституційно-правова відповідальність має політичний зміст, а її засоби - політичний характер. Конституційно-правова відповідальність виконує функцію політико-правового впливу на суб'єктів, що вчинили конституційні делікти. Адже вона є одним з методів регулювання суспільних відносин, що дає підстави іноді не цілком точно ототожнювати конституційно-правову відповідальність з політичною.

Проте не будь-який захід публічно-примусового впливу (в тому числі організаційного), що має політичний зміст, можна розглядати як міру конституційно-правової відповідальності. Інакше межі власне юридичної відповідальності безпідставно розширюються, а її функція стимулювання належної поведінки настільки ж недоречно втрачається.

Отже, ще одним чинником, який суттєво впливає на характер конституційної відповідальності вищих органів державної влади і якісно відрізняє її від інших видів юридичної відповідальності, є політичне забарвлення їх діяльності. Схожість конституційної і політичної

відповідальності за підставами, суб'єктами, санкціями призводить до того, що політична та конституційна відповідальність нерідко ототожнюються. Деякі науковці навіть визначають конституційно-правову відповідальність як політико-правову, морально-правову, інші — вважають її різновидом політичної відповідальності [66, с. 49].

Проте тут важливо зауважити, що політична і конституційно-правова відповідальність далеко не тотожні. Політична відповідальність за обсягом ширша, ніж конституційно-правова відповідальність і співвідноситься з останньою як родове і видове явище. Оскільки підстава конституційно-правової відповідальності являє собою формалізацію критеріїв політичної оцінки поведінки, то будь-яка конституційно-правова відповідальність має політичний характер. Політична та конституційно-правова відповідальність тісно взаємозв'язані спільною метою - забезпечити належне здійснення публічної влади, а в протилежному випадку позбавити правопорушника права здійснювати державну владу шляхом вилучення його із сфери політики.

Конституційно-правова відповідальність, безсумнівно, має всі ознаки, властиві іншим видам юридичної відповідальності. Вона спирається на всі перелічені вище принципи юридичної відповідальності, є примусовим заходом, що виражається у встановленні для правопорушника визначених негативних наслідків. Одночасно конституційно-правова відповідальність має ряд специфічних ознак. У теорії держави і права поширена думка про те, що відповідальність можна поділити на види залежно від того, до якої галузі права вона належить. Конституційно-правова відповідальність покликана охороняти саме суспільні відносини, що становлять предмет конституційного права. При цьому не будь-яке порушення норм конституційного права тягне конституційно-правову відповідальність. Можуть застосовуватися й інші види відповідальності: адміністративна (наприклад, штраф за визначені види порушень виборчих прав громадян) або кримінальна (відповідальність за насильницьке захоплення або насильницьке утримання влади) [81, с. 32].

Цілком обґрунтованим можна вважати підхід, відповідно до якого конституційно-правовою відповідальністю є політична відповідальність, але не будь-яка, а та, котра набуває конституційних форм. Дійсно, конституційно-правова відповідальність має досить чітко виражений політичний зміст і за підставами, і за колом суб'єктів, і за спектром заходів впливу на них. Водночас необхідно уникати перетворення конституційно-правової відповідальності з правового інституту на інструмент політичної боротьби. Здійснення заходів конституційно-правової відповідальності має обмежуватися конституційно-правовими цілями.

У конституційній сфері, де надзвичайно великий потенціал концентрації політичних відносин, існують як політична, так і конституційно-правова відповідальність. Тому у випадках, коли немає підстав для застосування юридичної відповідальності, застосовується політична.

Застосування заходів конституційно-правової відповідальності завжди пов'язано з настанням несприятливих (невигідних) політичних наслідків для суб'єкта, що допустив неналежну поведінку в конституційно-правовій сфері [53].

До сфери конституційного права включені також відносини основоположного характеру «держава (публічна влада) — особистість» як пов'язані, так і безпосередньо не пов'язані з політичними. Водночас неналежні діяння суб'єктів конституційно-правових відносин у цій сфері також можуть спричинити несприятливі наслідки політичного характеру.

1.2. Поняття і зміст конституційно-правової відповідальності

Відповідальність як багатоаспектне і багатозначне поняття широко використовується і вивчається багатьма суспільними науками, в тому числі

юридичною і політичною. Єдності наукових поглядів щодо принципового розуміння поняття відповідальності поки що немає. Це цілком закономірно, оскільки предметна сфера, що охоплюється цим поняттям, постійно змінюється. Навіть у рамках юридичної науки термін «відповідальність» застосовують для визначення різних аспектів діяльності суб'єкта, і кожний вид відповідальності має властиву тільки йому специфіку.

У науковий обіг термін «відповідальність» ввів Томас Гоббс (XVII століття) в контексті абстрактної відповідальності громадян, що об'єднані «суспільним договором», за діяння своєї держави (Левіафан). І.Кант ототожнював відповідальність особи з її обов'язком, Гегель — з розумним усвідомленням нею необхідності певної лінії поведінки [46, с. 43].

Сучасне використання цього поняття неоднозначне. Воно містить як позитивний аспект (відповідальність до порушення якоїсь норми в розумінні відповідального поводження), так і ретроспективний (негативні наслідки для порушника соціальної норми). Головна відмінність тлумачення відповідальності в праві від її розуміння в етиці, психології, соціології і філософії полягає в тому, що підставою відповідальності тут є правопорушення, а основний акцент зміщується на її ретроспективний аспект.

Філософська література використовує поняття відповідальності для характеристики поведінки соціальних суб'єктів з позиції необхідного, належного. При цьому відповідальність традиційно розглядається у єдності двох аспектів - позитивного (перспективного) та негативного (ретроспективного). Позитивна відповідальність тлумачиться як свідоме виконання суб'єктом вимог соціальних норм, а ретроспективна відповідальність пов'язується з негативною реакцією з боку суспільства на поведінку особи, що відхилилася від покладених на неї обов'язків, і виражається в засудженні даного вчинку та у впливі на суб'єкта, що вчинив його.

Тому це слово має два значення: 1) така реалізація прав та обов'язків, яка дає змогу діяти свідомо, звітуючи перед собою і беручи на себе

відповідальність за помилки; 2) необхідність, обов'язок реально відповідати за свої діяння. В цій схемі закладений соціальний зміст поняття відповідальності, суспільний її вимір, і вибудовується ланцюжок: соціальна (суспільна) відповідальність — юридична відповідальність — кримінальна відповідальність [76, с. 64].

Соціальна відповідальність виступає інструментом соціального регулювання та контролю, за допомогою якого врівноважуються інтереси суспільства та його членів, держави та громадян, стимулюється корисна соціальна діяльність, поведінка та вчинки людей, забезпечується організованість, порядок та дисципліна в їх життєдіяльності. Ідеальною моделлю, де соціальна відповідальність має виступати основним (чи не єдиним) регулятором суспільних відносин, є розвинуте, зріле громадянське суспільство.

У системі соціальної відповідальності важливе місце посідає юридична (правова) відповідальність (поряд з моральною, політичною та ін.), особливе значення якої полягає у правовій регламентації поведінки людей на відміну від інших соціальних нормативів. Правові норми створюються за законами логіки та зводяться в доступні акти, завдяки чому вони виступають дійовим засобом соціального контролю, використовуються для регулювання відносин між усіма членами суспільства.

Юридична відповідальність характеризується такими ознаками, які є, в свою чергу, родовими для конституційно-правової відповідальності:

а) особливий правовий інститут, у межах якого здійснюється реагування держави на правопорушення (яким у даному випадку виступає імпічмент);

б) поєднання із застосуванням (можливістю застосування) примусових заходів з боку держави;

в) визначення офіційної оцінки відповідним державним органом поведінки особи як правопорушення, а її самої — як правопорушника; оскільки у даному випадку правопорушення здійснюється винно, ця оцінка

завжди зумовлює негативний для особи момент, містить елемент її державного осуду;

г) спричинення певних несприятливих наслідків для правопорушника; іноді вони зводяться лише до зазначеної вище оцінки особи як правопорушника, але у більшості випадків така оцінка поєднується з конкретним обмеженням певних прав і свобод правопорушника чи покладанням на нього певних обов'язків [86, с. 143].

Як видно з наведених ознак, юридична відповідальність тлумачиться як реакція держави на вчинене в минулому правопорушення. А оскільки конституційно-правова відповідальність тісно пов'язана із соціальною і тим більше з юридичною відповідальністю, різновидом якої вона є, то вона, природно, вбирає основні ознаки останньої.

Особливості конституційно-правової відповідальності й відповідно її відокремлення як самостійного виду юридичної відповідальності пояснюються предметом і методом конституційно-правового регулювання суспільних відносин; функціями, що виконує конституційне право в загальній системі права; специфікою статусу суб'єктів конституційно-правових відносин; особливостями юридичної природи неправомірної поведінки в конституційно-правовій сфері; характером конституційних норм, на базі яких виникає відповідальність; особливою процедурою її реалізації [53].

Конституційно-правова відповідальність уперше з'явилася не в правових актах, а в наукових дослідженнях, причому порівняно з іншими видами юридичної відповідальності відносно недавно. Крім того, варто зауважити, що сам термін «конституційно-правова відповідальність» майже не застосовується в сучасних конституціях і законодавстві. Винятком є Польща. В тексті Конституції 1992 року вказується на існування інституту конституційно-правової відповідальності (ст.336). В інших країнах цей вид юридичної відповідальності існує, але для його позначення в законодавстві не застосовується термін «конституційно-правова відповідальність», хоча й

містяться конкретні конституційно-правові санкції. Вона знаходить законодавче закріплення в загальному правовому становищі органів державної влади, у стані «відповідальності», «підконтрольності», «підзвітності» [66, с. 84].

У літературі, присвяченій конституційно-правовій відповідальності, дістало відображення розмаїття позицій щодо сутності й особливостей юридичної відповідальності. Внаслідок цього, а також неоднозначності сприйняття самої конституційно-правової відповідальності існують серйозні розбіжності в теоретичних підходах до цього виду відповідальності, відсутня єдність серед науковців у її категоріальному апараті. Однак можна констатувати, що у вітчизняній правовій літературі - за всіх розбіжностей - думки сходяться в тому, що неможливо заперечувати як саму необхідність такої відповідальності, так і існування цілого комплексу заходів конституційно-правової відповідальності [53, с. 26].

Серед учених-державознавців немає єдності не тільки у визначенні самого поняття конституційно-правової відповідальності, але й у самій назві даного виду відповідальності. Н.М.Колосова використовує термін «конституційна відповідальність» [48, с. 42], М.В.Баглай — як термін «конституційна відповідальність», так і термін «конституційно-правова відповідальність» [21, с. 63]. А.О.Безуглов і С.А.Солдатов вважають, що більш правильною є назва «конституційно-правова відповідальність», оскільки «конституційна відповідальність — це відповідальність, що передбачена нормами Конституції і може настати при порушенні конституційних обов'язків [23, с. 59]. Що ж стосується конституційно-правової відповідальності, то вона передбачена нормами конституційного права і може бути застосована за порушення обов'язків, закріплених нормами конституційного права. Оскільки конституційне право в даний час містить норми права, не тільки закріплені в Конституції, а й конституційного права, що містяться в багатьох інших джерелах, то, природно, поняття конституційно-правової відповідальності значно ширше за поняття

конституційної відповідальності.

Поняття конституційно-правової відповідальності в юридичній літературі розкривається по-різному. З визначень, що були дані в радянську добу, найбільш прийнятним видається виведене Н.Бобровою та Т.Зражевською. На їх думку, конституційно-правова відповідальність — це передбачена державно-правовими нормами і реалізована в системі державно-правових відносин необхідність відповідати за свою юридично значущу поведінку, що знаходить свій вияв у відповідальному стані суб'єкта та у об'єктивно-примусовому перенесенні заходів впливу в разі безвідповідальної поведінки [27, с. 59]. У наведеному визначенні зроблено акцент на двох аспектах конституційної відповідальності, окреслена сфера їх реалізації, зазначені нормативні підстави.

Заслуговує на увагу визначення, яке дала Л.Р.Наливайко. На її думку, конституційна відповідальність - це передбачений нормами конституційного права вид соціальної та юридичної відповідальності, що існує у сфері конституційно-правових відносин, характеризується наявністю специфічних суб'єктів, механізму реалізації та санкцій. Вона полягає у примусовому обов'язку зазнати заходів впливу за протиправне діяння (ретроспективний аспект) та у відповідальному стані зобов'язаного суб'єкта (позитивний аспект), є найважливішою гарантією реалізації та захисту Конституції [72, с. 46].

Серед дослідників питань конституційно-правової відповідальності багато хто звертається до питання конституційної відповідальності саме органів державної влади. Так, на думку Д.Шона, їх конституційна відповідальність являє собою позбавлення тих або інших осіб державно-владних повноважень, усунення з відповідальних постів [107, с. 38]. Зазначений підхід насамперед визначає мету відповідальності органів влади.

Дослідники Л.І.Антонова та Б.І.Кожохін вважають, що конституційна відповідальність зумовлена політичною роллю та порядком обрання представницьких органів державної влади, а також виборчих комісій, що це

відповідальність безпосередньо перед народом за неефективне здійснення покладених на них державних функцій відповідно до норм Конституції [19, с. 35].

Отже, розуміння сутності конституційно-правової відповідальності досить суперечливі, однак, як правило, визнається наявність двох аспектів (видів) конституційно-правової відповідальності - позитивного і негативного (ретроспективного). Відповідальність першого виду несуть усі суб'єкти конституційно-правових відносин, відповідальність другого виду пов'язана із застосуванням спеціальних заходів вилучення, що впливають з неналежної поведінки суб'єктів конституційно-правових відносин.

Прихильники першого вважають, що конституційно-правова відповідальність виражається головним чином у її позитивній спрямованості - як відповідальне ставлення суб'єктів до своїх конституційних обов'язків, сумлінне й ефективне їхнє виконання. Позитивну спрямованість конституційно-правової відповідальності асоціюють з підзвітністю, юридичною компетентністю. Однак ці поняття не тотожні, останні безпосередньо впливають з конституційно-правового статусу суб'єктів і їхньої участі в суспільних відносинах.

Підкреслимо, що, звичайно, позитивний і ретроспективний аспекти (види) відповідальності тісно пов'язані й іноді перший є необхідною умовою настання другого і ніби знаходить своє продовження в ньому. Однак, на нашу думку, саме в ретроспективному аспекті конституційно-правова відповідальність виявляється найбільш яскраво, і саме ретроспективна відповідальність не викликає сумнівів як юридична відповідальність. Ретроспективна спрямованість посилює виховне і правоохоронне значення конституційно-правової відповідальності, її стимулюючу роль у формуванні правомірної поведінки і соціальної активності суб'єкта конституційно-правових відносин. Навряд чи позитивна відповідальність, що зберігається у випадку відповідальної поведінки суб'єкта, може настільки ж ефективно виконувати зазначені функції. При цьому не слід зовсім відкидати

позитивний аспект як такий або применшувати його значення. Він може і повинен бути досліджений, але окремо - як особливий вид неюридичної відповідальності [53].

У зв'язку з цим варто підходити до конституційно-правової відповідальності насамперед як до відповідальності за поведінку, що відхиляється від моделі, передбаченої диспозицією конституційно-правової норми. А з огляду на особливості предмета конституційно-правового регулювання необхідно, на нашу думку, розглядати конституційно-правову відповідальність з широких позицій. Причому не стільки в сенсі запропонованої двоаспектності, скільки критеріїв юридичної відповідальності. По-перше, у сфері конституційно-правової відповідальності можливий не тільки державний примус. По-друге, конституційно-правові санкції, суб'єкти і підстави конституційно-правової відповідальності за формою і змістом різноманітніші, ніж за будь-якого іншого виду юридичної відповідальності.

Вважаємо, що на підставі проведеного аналізу можна виділити такі специфічні ознаки конституційно-правової відповідальності:

— по-перше, конституційно-правова відповідальність органів державної влади настає за порушення норм конституційного законодавства, які визначають їх компетенцію та статус;

— по-друге, вона завжди має політичний характер, метою її застосування є забезпечення належного функціонування органів державної влади, а у протилежному випадку — позбавлення їх права здійснювати державну владу шляхом вилучення зі сфери політики;

— по третє, структура конституційно-правової відповідальності включає позитивну відповідальність (відповідальну поведінку) та ретроспективну (негативні наслідки як результат негідної поведінки в процесі виконання позитивної відповідальності).

Отже, конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади — це юридична відповідальність політичного характеру, що

існує у сфері конституційних відносин і реалізується у відповідальному стані суб'єктів конституційно-правових відносин (позитивний аспект) за здійснення їх правового статусу та компетенції, а у випадках його порушення — у примусовому перенесенні заходів впливу (негативна відповідальність), суть яких полягає у вилученні із сфери політики та позбавленні права здійснювати державну владу[53].

1. 3. Підстави конституційно-правової відповідальності

Як відомо, однією з ознак, що відрізняють один вид юридичної відповідальності від іншого, а також найважливішим елементом того чи іншого виду відповідальності є підстава її настання.

Підставою юридичної (у тому числі конституційно-правової) відповідальності є сукупність наступних складових:

фактична підстава (сукупність юридичних фактів);

нормативна підстава (закріплення складу правопорушення в нормативно-правовому акті) [86, с. 137].

Підставою настання будь-якого виду відповідальності завжди є порушення вираженого в нормі права обов'язкового правила поведінки - правопорушення. Порушення якихось моральних, політичних норм не може розглядатися як підстава конституційної відповідальності, якщо ці норми не знайшли відповідного закріплення в нормах права. Втрата довіри виборців, якщо вона не супроводжувалася порушенням правових норм, навіть якщо така підстава відставки закріплена в законодавстві, не є підставою конституційно-правової відповідальності, а являє собою різновид політичної відповідальності.

Різні види правопорушень можуть мати різні назви: злочин, делікт і т.ін. Підстава конституційно-правової відповідальності не має певної засадничої дефініції: конституційне правопорушення, конституційний

делікт. При цьому назва підстави того або іншого виду відповідальності складалася історично. Принципових розбіжностей між назвами «правопорушення» або «делікт» не існує (*delictum* - лат. правопорушення). Тому умовно позначимо нормативну підставу конституційно-правової відповідальності як конституційний делікт.

Зміст поняття «конституційний делікт», запропонований різними авторами, залежить від поняття конституційно-правової відповідальності, що відстоюється ними. Так, В.О.Лучин визначає конституційний делікт як «діяння (дія або бездіяльність) суб'єкта конституційно-правових відносин, що не відповідає належній поведінці й тягне за собою застосування заходів конституційної відповідальності» [62, с. 49]. Таке визначення в принципі прийнятне за будь-якого розуміння конституційно-правової відповідальності.

На підставі наведеного вище поняття конституційно-правової відповідальності конституційним деліктом слід визнати протиправне, винне (навмисне або необережне) діяння (дія або бездіяльність) органу публічної влади або посадової особи такого органу, яке завдало шкоди або створило небезпеку заподіяння шкоди суспільним відносинам у сфері здійснення публічної влади і за яке законодавством передбачена конституційно-правова відповідальність.

Діянням, яке суперечить імперативу правової норми, може бути невиконання обов'язку, зловживання правом і т. ін. У літературі висловлена думка, що протиправність повинна виражатися в порушенні або невиконанні тільки конституційно-правових норм. Деякі вчені переконані, що підставою конституційно-правової відповідальності може бути порушення норм не тільки конституційного, а й інших галузей права. Можна припустити, що протиправність може виражатися в порушенні будь-яких правових норм, які регламентують порядок здійснення публічної влади. При цьому переважна більшість таких норм зосереджена в конституційному і муніципальному законодавстві, тому найчастіше протиправність виражається в порушенні норм саме цих галузей права. Порушення приписів норм кримінального

права, про яке найчастіше говорять у зв'язку з процедурою імпічменту, не є підставою настання конституційно-правової відповідальності, оскільки в той момент, коли відбувається процедура імпічменту, відповідно до принципу презумпції невинуватості, неправомірно говорити про винність Президента України у вчиненні тяжкого злочину. Як слушно відзначає О.О.Кутафін, за аналогією з російським законодавством, у даному випадку мова повинна йти винятково про відповідальність Президента Російської Федерації за порушення присяги (ст. 82 Конституції РФ) [57, с. 48] або за невиконання його власних повноважень, прямо встановлених Конституцією. Не є підставою конституційно-правової відповідальності втрата довіри виборців або порушення моральних вимог, навіть закріплених у законі, оскільки законодавство Росії не містить критеріїв професійної честі, непідкупності, моральної чистоти, скромності. Варто врахувати і спеціальний суб'єкт відповідальності - органи публічної влади і посадові особи цих органів.

Найважливішою умовою ефективності конституційно-правової відповідальності є чітке закріплення в законодавчих актах складу конституційного правопорушення. У літературі висловлена думка про те, що неможливо «дати точний перелік обставин, що можуть служити підставою конституційної відповідальності». Закріплення ж такого переліку необхідно, оскільки обов'язковою умовою настання юридичної відповідальності є наявність у діях особи складу правопорушення, зазначеного в законі. У протилежному випадку може настати політична, моральна або інша, але не юридична відповідальність, що безпосередньо позначиться на санкціях та процедурі притягнення до відповідальності. Істотним недоліком законодавства України є те, що склад конституційного правопорушення (делікту) найчастіше не закріплений у якомусь нормативно-правовому акті. Це стосується, зокрема, відповідальності органів виконавчої влади — уряду (колегіального органу) та Президента. Конституція передбачає право Президента відправити у відставку уряд, однак у Конституції не закріплені підстави такого рішення Президента, що є безсумнівною вадою

законодавства. Відсутність чітких підстав і порядку притягнення до конституційно-правової відповідальності залишають надто велике поле підстав на власний розсуд особи, що застосовує заходи відповідальності, створюють ґрунт для зловживань, нівелюють найважливіший принцип невідворотності настання відповідальності. Тому, незважаючи на те, що в останні роки Президент України неодноразово повідомляв про відставку уряду, відставка щоразу була проявом політичної відповідальності.

С.А.Авакьян наводить наступні варіанти невідповідної поведінки: а) незастосування конституційно-правової норми; б) невідповідне застосування конституційно-правової норми, що може позначитися на ефективності реалізації норми, а також використання одного з можливих варіантів поведінки на шкоду іншим; в) пряме порушення конституційно-правової норми [14, с. 83]. Особливо поширеним на практиці є пряме порушення конституційно-правових норм, що виражається у виданні неправомірних актів, несвоєчасному приведенні виданих раніше актів у відповідність з чинним законодавством, у прийнятті рішень, що суперечать закону.

Можна виділити і такі види протиправної поведінки, як невиконання обов'язку і зловживання правом. Найчастіше зустрічається невиконання обов'язку. Зловживанням правом можна визнати, наприклад, видання завідома неконституційного акту.

Особливість об'єктивної сторони (підстави) конституційного правопорушення полягає в тому, що його необхідним елементом є лише протиправне діяння (дія або бездіяльність), а настання шкідливих наслідків далеко не завжди є обов'язковим. Суспільно шкідливі наслідки і причинно-наслідковий зв'язок між діянням і наслідками виступають факультативними елементами об'єктивної сторони. Деякі вчинені суб'єктом конституційно-правової відповідальності діяння, що визнаються законом протиправними, взагалі не тягнуть шкідливих наслідків, а містять лише можливість і створюють загрозу їхнього настання. Однак будь-яке конституційно-правове порушення, у тому числі те, що не спричинило реальних шкідливих

наслідків, порушує встановлений державний правопорядок, заважає нормальному здійсненню окремих функцій державної влади, зазіхає на інтереси суспільства і держави. Так, для звільнення з посади глави суб'єкта Російської Федерації достатньо самого факту скасування судом правового акту, незалежно від того, чи спричинило прийняття такого акту якісь негативні наслідки, порушення прав громадян. Примітно, що конституційне законодавство, якщо застосування заходів конституційно-правової відповідальності пов'язано з негативними наслідками дії (бездіяльності) суб'єкта конституційної відповідальності, найчастіше не закріплює критеріїв для оцінки негативності наслідків таких дій. Так, при вирішенні питання про відставку уряду Президент України уповноважений самостійно визначити шкідливість наслідків діяльності уряду й істотність таких наслідків для застосування до уряду заходів конституційно-правової відповідальності.

Конституційно-правова відповідальність характеризується спеціальним суб'єктом правопорушення. Ним може бути лише орган або посадова особа, на яку Конституцією України покладені функції здійснення публічної влади. Відтак суб'єктом конституційно-правової відповідальності може виступати і політична партія, хоча в даний час такої відповідальності вона не несе. Варто зауважити, що відповідальність політичних партій передбачена законодавством деяких зарубіжних країн, наприклад, Основним Законом ФРН 1949 року [11, с. 59].

Конституційно-правові делікти. Підставою позитивної конституційно-правової відповідальності вищих органів державної влади є набуття ними державно-правового статусу, негативної - вчинення конституційного делікту.

Конституційний делікт - це винна, неправомірна поведінка суб'єкта конституційно-правових відносин, яка є підставою настання конституційно-правової відповідальності.

Складові конституційного делікту мають певні особливості, що відрізняють його від правопорушень в інших галузях права.

Так, об'єктом конституційного правопорушення в узагальненому виді

виступає конституційна законність і правопорядок як складові конституційного ладу.

Ознаки об'єктивної сторони складу правопорушення формулюються, як правило, в узагальненому виді шляхом вказівки на родові ознаки. Оскільки об'єктивна сторона конституційного делікту закріплюється здебільшого в регулятивних нормах, що визначають правове становище суб'єкта, то вона виводиться шляхом порівняння фактичної і передбаченої законом поведінки суб'єкта суспільних відносин.

Особлива суспільна небезпека конституційного правопорушення полягає у підриві авторитету органів державної влади. Саме це зумовлює той факт, що в нормах конституційного законодавства ніколи немає вказівки на необхідність настання шкідливих наслідків, і конституційний делікт має формальний склад.

Специфічні й суб'єкти конституційно-правової відповідальності, оскільки це представники влади, які мають відповідний державно-правовий статус і наділені владними повноваженнями. Тому при оцінці вини цих суб'єктів на першому місці стоять не їх внутрішнє психічне ставлення до проступку, а соціально-політичні чинники.

Санкціями конституційно-правової відповідальності вищих органів державної влади є: дострокове позбавлення або обмеження (зміна) конституційного статусу державного органу, посадової особи, громадського об'єднання, громадянина; скасування, призупинення неконституційних актів; визнання недійсним юридично значущого результату (наприклад, результату виборів, референдуму) [53, с. 5419].

Так, підставою для відповідальності Президента України можуть бути лише державна зрада або вчинення ним іншого тяжкого злочину, підтвердженого висновком Верховного Суду про наявність у діях Президента ознак злочину і висновком Конституційного Суду про дотримання встановленого порядку висування обвинувачення. Відтак Президент України несе конституційно-правову відповідальність тільки за

вчинені ним злочини: державну зраду або інші тяжкі злочини. Ні Конституція, ні закони, ні інші нормативно-правові акти не передбачають юридичної відповідальності Президента за невиконання своїх обов'язків гаранта Конституції, прав і свобод людини і громадянина, і, отже, у даному випадку ми можемо говорити тільки про політичну відповідальність глави держави, що може бути реалізована виключно населенням по закінченні терміну повноважень Президента і висуванні ним своєї кандидатури на посаду Президента України при проведенні нових виборів.

Конституційний делікт, вчинений урядом, главою місцевої державної адміністрації, полягає у зловживанні ними своїми правами або невиконанні (неналежному виконанні) своїх обов'язків: неналежна економічна політика, не затвердження звіту про виконання бюджету і т. ін. Підставою відставки уряду може бути висловлення недовіри Верховною Радою із зазначених вище підстав.

Підставою конституційно-правової відповідальності депутата місцевої ради є неприйняття заходів для скасування нормативно-правового акту або окремих його положень, які визнані судом такими, що суперечать Конституції, статутів територіальної громади і при цьому спричинили визнані судом порушення прав і свобод людини і громадянина або настання іншої шкоди.

Відкликання депутатів представницького органу (місцевої ради) можуть бути здійснені у випадку порушення цими посадовими особами правових норм, якщо-дане порушення не спричинило застосування інших видів відповідальності.

Здійснення членом Кабінету Міністрів якихось протиправних діянь (наприклад, невиконання своїх обов'язків як глави органу виконавчої влади), що не підпадають під застосування інших заходів відповідальності, може спричинити заходи конституційно-правової відповідальності (відставку), що реалізуються Верховною Радою України. Це стосується також здійснення протиправних дій Генеральним прокурором України.

Одним із заходів конституційно-правової відповідальності є зупинення дії урядових актів. Згідно з чинним законодавством України таким правом наділений Президент України (п.16 ст.106 Конституції України). Особливо активно, зважаючи на особливості тодішньої політичної ситуації, глава держави користувався цим правом у період між 2005 і 2010 роками. Сьогодні з тієї ж причини він користується ним дуже рідко.

На нашу думку, необхідно ввести в законодавство України конституційно-правову відповідальність політичних партій за порушення положень Конституції або прийняття партією рішень, що порушують законодавство, або допущення партією дискримінації, порушень прав і свобод людини і громадянина на підставі їхнього членства в рядах політичної партії [53].

1.4. Суб'єкти конституційно-правової відповідальності

Суб'єкти конституційно-правової відповідальності також чітко не визначені у законодавстві багатьох країн світу й тому виводяться логічним шляхом із змісту конституційно-правових норм. Наприклад, російські дослідники цього державно-правового інституту, виходячи зі змісту ст. 13, 15 Конституції Російської Федерації, вважають, що суб'єктами цього виду відповідальності є: держава, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, посадові особи, депутати, фізичні особи. В деяких країнах законодавство більш конкретне. Наприклад, згідно із законом Польщі від 1982 року «Про державний Трибунал» ними є: президент; члени уряду, зокрема прем'єр-міністр; президент національного банку; верховний головнокомандувач збройних сил; голова Верховної палати контролю; голови урядових установ; керівники центральних служб при міністерствах, призначені на тимчасовій основі прем'єр-міністром [5, с. 89]. Отже, політичні партії й організації та окремі громадяни в Польщі

суб'єктами конституційно-правової відповідальності не визнаються.

Тобто, як було зазначено вище, суб'єктами конституційно-правової відповідальності виступають як фізичні особи, так і колективні утворення; в той час як кримінальної — тільки фізичні; адміністративної — фізичні та юридичні особи. Фізичні особи як суб'єкти конституційно-правової відповідальності представлені громадянами, іноземними громадянами, особами без громадянства, посадовими особами та ін. Як колективні утворення виступають державні органи, недержавні органи й об'єднання та ін.

У переважній більшості країн конституційно-правова відповідальність застосовується лише до осіб, які перебувають на посадах у державних органах влади. Але є й винятки. Згідно з польською концепцією до цього виду відповідальності притягуються і ті особи, що вже залишили посаду. Тривалість терміну давності досягає десяти років з моменту факту правопорушення. Цілі конституційної відповідальності в цьому випадку ширші, вона застосовується не тільки для того, щоб усунути з посади особу, яка порушила Конституцію чи закон, а й вимагає звіту навіть тоді, коли особа вже залишила свою посаду.

Підстава конституційно-правової відповідальності (конституційний делікт) істотно відрізняється не тільки від підстав кримінальної відповідальності (злочину), а й від інших правопорушень (деліктів) — адміністративних, дисциплінарних, цивільно-правових. Водночас підставою конституційно-правової відповідальності може бути не тільки невідповідна нормам конституційного права поведінка, а й інші обставини, прямо передбачені конституційно-правовими нормами. Так, конституційно-правова відповідальність може наставати за діяння інших суб'єктів. Прикладом тут служить відповідальність кандидатів за дії їхніх уповноважених осіб відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України». Однак для того, щоб особа могла нести конституційно-правову відповідальність, вона повинна мати деліктоздатність, тобто здатність нести відповідальність за свої дії.

Суб'єктами конституційного правопорушення (делікту), як зазначалося вище, можуть виступати Президент, уряд, член уряду, вища посадова особа (керівник вищого органу державної влади), депутат місцевої ради, Генеральна прокуратура в особі Генерального прокурора.

Деліктоздатність посадових осіб починається з моменту їхнього вступу на посаду (з початку терміну повноважень) і закінчується моментом припинення повноважень. Деліктоздатність колегіальних суб'єктів — органів публічної влади визначається моментом їхнього створення, однак притягнення до конституційно-правової відповідальності посадових осіб як членів колективного органу також можливе лише щодо осіб, що вступили на посаду.

Органи виконавчої влади, відповідно до Конституції України, несуть конституційно-правову відповідальність як перед Верховною Радою, так і перед Президентом. Однак відповідальність уряду перед парламентом є тільки колективною. Верховна Рада України не може притягнути до відповідальності окремих міністрів, що, безсумнівно, є істотною вадою Конституції.

Конституційно-правова відповідальність Президента України полягає в тому, що він може бути усунений з поста відповідно до ст. 111 Конституції. У цій процедурі (імпічмент) беруть участь Верховна Рада України, Верховний і Конституційний Суд.

Конституційно-правова відповідальність Президента у випадку імпічменту виражається в усуненні його з поста. Надалі звинувачення в злочині може і не підтвердитися, особа може бути виправдана, однак негативних наслідків — втрати свого статусу — особа вже зазнала. Верховна Рада, усуваючи Президента з посади, не може оцінювати його винність або невинність в інкримінованому йому злочині (на такі дії уповноважений лише суд). Він оцінює можливість Президента України вчинити подібний злочин і, таким чином, дає політичну і правову оцінку дій даної особи.

І хоча Конституція не розкриває зміст категорії «недоторканність» щодо Президента, але Конституційний Суд України своїм рішенням від

10.12.2003 року встановив, що під недоторканністю Президента розуміється обмеження можливостей його кримінального переслідування і здійснення у зв'язку з цим необхідних слідчих дій. Тому імпічмент Президента, якщо він відбудеться, означає відновлення можливості пред'явлення йому обвинувачення в здійсненні злочину, не пов'язаного з виконанням ним обов'язків Президента України [12].

Так чи інакше, але зі змісту ст. 111 Конституції України не впливає можливість усунення Президента України з поста за здійснення неправомірних дій, безпосередньо пов'язаних з виконанням ним своїх посадових обов'язків. На ту обставину, що в діях Президента можуть бути чи є відступи від чинних законів, указує практика рішень Конституційного Суду (зокрема, щодо регулювання спиртової промисловості). Звертає на себе увагу і той факт, що Президент, що є за Конституцією гарантом прав і свобод людини і громадянина, не несе конституційно-правової відповідальності не тільки за невиконання ним своїх обов'язків у цій частині, а й за те, що його указами дані права можуть бути порушені.

Водночас позбавлення недоторканності депутата Верховної Ради або судді не є, на нашу думку, мірою конституційно-правової відповідальності, оскільки в даному випадку відсутні й конкретна підстава даного виду відповідальності, й негативні наслідки для даного суб'єкта. Позбавлення недоторканності не позбавляє особу її спеціального статусу, а лише відновлює можливість її безперешкодного кримінального переслідування. Тому ні депутати, ні судді не можуть розглядатися як суб'єкти конституційно-правової відповідальності.

Не несе конституційно-правової відповідальності Конституційний Суд України, як і інші органи судової влади загалом. Він може розглядатися лише як орган, що порушує питання про конституційно-правову відповідальність або іншим способом бере участь у процедурі її реалізації (наприклад, імпічмент). При цьому чинне законодавство обмежує можливість Конституційного Суду як учасника правовідносин у реалізації

конституційно-правової відповідальності. При цьому суб'єкт відповідальності — це особа, здатна нести відповідальність за правопорушення, тому Конституційний Суд не може характеризуватися як суб'єкт конституційно-правової відповідальності, оскільки можливості залучити до цього виду відповідальності Суд у цілому або його окремих членів законодавство України не передбачає [66, с. 49].

Оскільки інститут імпічменту походить з британської практики парламентаризму, то очевидно, що розвиток британського конституціоналізму сформував перший перелік суб'єктів цього виду відповідальності. Як зазначалося вище, це були передусім королівські радники і міністри, які керувалися у своїй діяльності виключно наказами короля і несли всю відповідальність за діяльність монарха. Однак протягом ХУІІІ століття поступово утвердилося інше правило: міністри і королівські радники, які входили до складу так званого Кабінету, змушені були залишати свої посади у випадку втрати підтримки з боку парламенту (якщо точніше, Палати громад). Причому позбавлявся влади весь Кабінет, незважаючи на те, що насправді міг не задовольняти парламент лише один з міністрів. Адже міністри повинні були радитись один з одним при прийнятті важливих рішень. Тому цей принцип пізніше був названий колективною відповідальністю уряду перед парламентом. Тобто міністри де-факто стали підконтрольними народу, який формував склад парламенту. Внаслідок цього зникли фактичні підстави (здебільшого політичні) для застосування порівняно складної процедури імпічменту. Тому й не дивно, що ця процедура після 1805 року більше жодного разу у Великій Британії не застосовувалася.

З поширенням на Заході (насамперед у США) демократичних цінностей, що передбачають рівність громадян перед законом, постала необхідність нормативного закріплення видів відповідальності, підстав та кола суб'єктів притягнення до неї. Адже тепер право повинно було поширюватись на усіх громадян держави однаковою мірою, а всі привілеї

для окремих громадян повинні були зникнути. В Конституції США, прийнятій 1787 року, зазначається: «Судова влада поширюється на всі справи, що розв'язуються за законом і правом справедливості, виникають на основі цієї Конституції, законів Сполучених Штатів, міжнародних угод, що укладені чи будуть укладені Сполученими Штатами...» [11].

Проте абстрактна правова рівність громадян перед законом стосується суто позитивних прав (природних) і не враховує переліку так званих негативних прав, що закріплюються нормативно-правовими актами і стосуються соціально-політичного статусу громадянина — посади, звання, рангу і т. ін. Адже, по-перше, державні посадовці мають набагато більше обов'язків і відповідальності, ніж інші громадяни, а отже, вони повинні мати і більше прав, щоб виконувати ці обов'язки. По-друге, на практиці ми маємо справу не стільки із законом, скільки з його реалізацією. В такому разі, коли ми маємо справу з представниками влади, то повинні враховувати і політичні мотиви: наприклад, те правопорушення, що залишається непоміченим для звичайного громадянина, у випадку з державною посадовою особою може призвести до політичного скандалу з тяжкими наслідками. По-третє, вище державне керівництво повинно здійснюватися стабільно і регулярно, а позови до суду на вищих державних службовців у дрібних справах, наслідки яких не мають особливого значення для суспільства, тільки відволікатимуть службовців від їх обов'язків.

Тому вищому державному керівництву надається особливий статус, який на практиці може набувати форми різноманітних пільг перед кримінальним законодавством. Водночас у сучасних демократичних державах вважається неприпустимим, щоб певні категорії громадян мали привілеї щодо інших. Тому в цій ситуації нерівномірність розподілу прав і обов'язків між громадянами покликаний компенсувати інститут політичної і конституційно-правової відповідальності, окремим різновидом якої є імпічмент. Останнє вимагає визначення чіткого кола суб'єктів, що підлягають цьому виду відповідальності [53, с. 47].

Оскільки до кола осіб з особливим статусом щодо кримінальної відповідальності входять представники органів різних гілок влади, то доцільно розглянути органи державної влади, члени яких повинні включатися до кола суб'єктів притягнення до політичної і конституційно-правової відповідальності. Сучасні теорії традиційно розглядають державну владу як єдність трьох гілок: законодавчої, виконавчої і судової, незважаючи на те, що далеко не у всіх державах світу можна простежити такий чіткий поділ.

Відповідно до конституцій багатьох держав світу *парламентарі* мають привілей недоторканності або захисту від судового переслідування — так званий імунітет. Результатом володіння імунітетом є те, що проти члена парламенту не може бути порушена кримінальна справа за дії, вчинені ним не у порядку виконання ним безпосередніх обов'язків (або бездіяльності), тобто за дії, які може вчинити пересічний громадянин.

У країнах, де за депутатами закріплюється право недоторканності, застосовується парламентська процедура, яка або зводиться до американського імпічменту, або набуває дещо відмінних форм, враховуючи особливості окремих держав, однак, по суті, залишається імпічментом у одній з його форм. Причому в державах з високим статусом депутата і тривалими демократичними політичними традиціями ця процедура часто дуже сильно спрощується, в результаті право недоторканності депутата значною мірою обмежується. Водночас у країнах з нестабільною або молодою політичною системою у процедурі імпічменту з метою запобігання зловживанням з боку парламенту чи його членів зростає роль судових органів. При цьому певною мірою втрачається значення імунітету як особливого привілею парламенту.

Судді відповідно до принципу поділу влади теж повинні нести відповідальність за особливою процедурою. Оскільки незалежність і справедливість правосуддя забезпечують незалежні судді, то їхня незалежність, у свою чергу, як це передбачається законодавцем, є значною

мірою результатом надання суддям статусу недоторканності. У випадку із суддями можливість їх притягнення до відповідальності вимагає більшої уваги, ніж у випадку з парламентарями, адже в демократичній державі кожен повинен нести відповідальність за свої вчинки, проте форма такої відповідальності не повинна жодною мірою звужувати незалежність правосуддя [29, с. 38].

Самі процедури притягнення до відповідальності суддів досить різноманітні з огляду на три основні підходи, які можна вивести з природи суддівського імунітету та з його значення. Причому правопорушення дисциплінарного характеру не є об'єктом даного дослідження, зважаючи на специфіку об'єкта дослідження. Аналіз стосуватиметься суто проблем, пов'язаних з притягненням до кримінальної відповідальності суддів, які мають право недоторканності за злочини і тяжкі правопорушення.

Перший підхід виходить із принципу функціонального поділу влади і повної інституційної незалежності судової гілки влади. Відповідно до нього притягнення до відповідальності суддів за порушення ними чинного законодавства і зловживання службовим становищем повністю здійснюється в межах самої судової гілки влади.

Другий підхід ґрунтується на тому принципі, що усунути суддю з посади повинен той самий орган, що його призначав.

Третій підхід полягає у тому, що персональна незалежність судді дає змогу забезпечити якнайкращий захист прав громадян держави, а тому у вирішенні питань відповідальності суддів бере участь весь електоральний корпус за допомогою парламентів. Ця процедура, як би вона в різних державах світу не називалася, по суті, є імпічментом. Вона використовується у країнах з різними політичними традиціями і політичними системами. Наприклад, імпічмент використовується, окрім США, в Аргентині, Литві, Японії та ін. В рамках цієї процедури передбачається, що парламент розглядає питання притягнення до відповідальності суддів незалежно від того, яким органом вони були призначені. Зазвичай парламент проводить

спеціальне розслідування і голосуванням виносить вирок судді, який найчастіше зводиться до усунення судді з посади або заборони займати певні державні посади [53].

Поряд з парламентом у даній процедурі можуть брати участь і судові органи, покликані виконувати специфічні функції, які не може і не повинен здійснювати законодавчий орган, і водночас контролюють діяльність парламенту, запобігаючи зловживанням. Так, в Аргентині, де, незважаючи на сильну подібність до американської процедури, є одна суттєва поправка: «проти жодного судді не може бути навіть розпочата процедура імпічменту без відповідної згоди судової влади. Рішення про початок процедури усунення судді з посади приймає Рада Суддів, основу якої становлять судді всіх інстанцій, а також адвокати із федеральних списків [46, с. 39].

Однак не завжди за судовими органами закріплено право брати участь у процедурі імпічменту. Прикладом цьому може бути процедура, що закріплена у Конституції Сполучених Штатів Америки. Втім це зовсім не означає, що судді стають повністю підконтрольними законодавчій владі і парламент може за своїм бажанням зміщувати їх з посад і притягати до відповідальності. Так, в Японії судді можуть бути зміщені з посади тільки в результаті публічного розгляду відповідно до процедури імпічменту, яка передбачає розгляд звинувачень на адресу судді спеціальним органом парламенту. А участь судових органів у даній процедурі не передбачається, проте до компетенції Верховного суду Японії належить конституційний нагляд, і він може перевірити на відповідність Конституції будь-який законодавчий чи адміністративний акт. У такий спосіб Верховний суд може захищати інтереси судової влади і не допускати зловживань з боку парламенту Японії під час процедури імпічменту.

Отже, суттєвою перевагою процедури імпічменту є те, що в ній задіяні, по-перше, представницький колегіальний орган - парламент, який виражає інтереси усіх громадян, яких насамперед стосується незалежність і справедливість правосуддя, по-друге, судові органи, які контролюють

парламент і захищають інтереси судової влади, не дозволяючи порушити принцип її незалежності. Окрім цього, парламент — це, по суті, єдиний орган державної влади, якому притаманні публічність і відкритість, що надає процедурі імпічменту судді в прозорості, а отже, зменшує можливості для різноманітних зловживань і порушень [53, с. 48].

Коли йдеться про виконавчу владу, то процедура імпічменту набуває найбільшого значення, оскільки, як вже зазначалося раніше, коло суб'єктів даної процедури від самого початку поширювалося тільки на виконавчу владу - ця процедура, власне, і була розвинута як спроба подолати не контрольованість виконавчої влади.

Процедуру імпічменту в даному випадку вже не можна поширювати беззастережно і однаковою мірою на всіх представників виконавчої влади, як це доцільно робити з представниками законодавчої і судової влади. Адже тут важливо враховувати форму правління й особливості політичної системи. Відповідно доцільно здійснити диференціацію президентських республік та парламентських держав (парламентські республіки і конституційні монархії), оскільки в даних категоріях держав діють відмінні механізми контролю і відповідальності виконавчої влади.

Характерною ознакою президентської республіки є чіткий поділ державної влади, за яким окремі її органи мають визначене коло повноважень і значну самостійність один щодо одного. Уряд тут формується не на парламентській основі, а призначається й очолюється президентом і відповідальний тільки перед останнім. Водночас президент має право відкладального вето і не може розпускати парламент.

За такого чіткого розподілу повноважень і функцій між органами державної влади і їх значної незалежності можливість імпічменту представників виконавчої влади стає необхідністю, оскільки, окрім процедури імпічменту, існує дуже незначна кількість заходів, за допомогою яких парламент може контролювати виконавчу владу. Залишається лише з'ясувати той перелік представників виконавчої влади, який повинен

підлягати політичній і конституційно-правовій відповідальності.

Зокрема, у Сполучених Штатах цю проблему було вирішено таким чином: процедура імпічменту поширюється лише на тих чиновників виконавчої влади, яких відповідно до статті 3 Конституції США призначає президент держави. А він має право призначати: «послів та інших повноважних представників і консулів ...а також усіх інших урядовців, про призначення яких у цій Конституції немає інших настанов і посади яких засновані законом». Такий підхід сформувався відповідно до висновку Верховного суду в справі Сполучені Штати проти Мауета (1888): «Окрім тих випадків, коли особа працює на уряд відповідно до призначення її Президентом, або одним із суддів правосуддя, або головою департаменту, уповноваженого законом це робити, вона не є посадовою особою Сполучених Штатів» [11, с. 74].

Отже, перелік посадових осіб, на яких поширюється процедура імпічменту в США, наступний: президент, віце-президент, голови держдепартаментів та інших департаментів, що призначаються Президентом, а також всі ті, кого призначили ці голови. Тобто, по суті, це ті люди, які входять до команди Президента, отримують свою посаду після його обрання і залишають офіс після обрання наступного Президента.

Відтак можна простежити принцип, згідно з яким у США імпічмент поширюється у виконавчій владі тільки на тих посадовців, відповідальність яких хоча і є юридичною, однак значною мірою залежить від політичних мотивів, а тому застосування звичайних судових чи адміністративних процедур може бути малоефективним.

Головною особливістю ж парламентських республік у даному плані є формування уряду на парламентських засадах, коли він формується з однієї або кількох партій, що мають більшість у парламенті. (В парламентських республіках це відбувається автоматично відповідно до конституції, а в парламентських монархіях уряд часто формально формується монархом, однак фактично все відбувається подібно до парламентської республіки). Такий

уряд є політично відповідальним перед парламентом і може бути відправлений ним у відставку. А парламент тут не тільки творить закони і приймає бюджет, а й спрямовує і контролює діяльність уряду.

В такому випадку ті посадові особи, які в президентській республіці призначалися президентом і були підконтрольні тільки йому, в державі з парламентською формою правління призначаються і звільняються парламентом. Окрім того, для цієї форми правління поряд з колективною відповідальністю уряду характерна персональна відповідальність окремих міністрів за доручену їм частину обов'язків: міністри колективно відповідальні за акти уряду і персонально — за акти свого відомства.

У будь-якому випадку справа зводиться до того, що весь уряд або окремих міністр, якщо їхнє рішення суперечить інтересам більшості у парламенті, складає свої повноваження. Проте він і надалі залишається членом парламенту, оскільки уряд формується з числа депутатів парламенту або однієї з його палат. А це означає, що після того (або одночасно з тим), як міністр склав свої повноваження, до нього можна застосувати процедуру відповідальності, передбачену для парламентарів [66, с. 49].

У парламентській монархії ситуація дещо інша. Монарх часто є лише символом єдності нації і може не виконувати майже ніяких функцій, однак він залишається джерелом суверенітету, і за ним можуть бути закріплені так звані «сплячі» прерогативи. Тобто потенційно він сильніша фігура, ніж президент у парламентській республіці. Водночас особа монарха визнається священною і недоторканною. Зокрема, у параграфі 5 Конституції Норвезького Королівства зазначається: «Особа Короля священна; він не підлягає ні покаранням, ні обвинуваченням». Тому в таких державах у XVIII-XIX століттях був запроваджений принцип, згідно з яким за всі дії короля відповідальний прем'єр-міністр, навіть якщо останній і не поінформований про ці дії. І цей принцип досі майже завжди спрацьовував, оскільки монарх не дозволяв собі чинити такі дії, через які повинна постраждати інша людина.

Згідно з одним з найважливіших, на думку А.С. Алексєєва, положень конституційного права акти монарха отримують юридичну силу лише за умови скріплення їх відповідальним міністром [19, с. 49]. «Жоден з актів Короля не може мати сили, якщо він не скріплений міністром», — так звучала норма бельгійської Конституції початку ХХ ст. Ця норма була майже дослівно закріплена в конституціях усіх монархій того часу. І якщо в тогочасному публічному праві існував незаперечний принцип, то це той, який для чинності державних актів монарха потребує підпису міністра — інституту контрасигнування. На нашу думку, дана норма, екстрапольована на відносини президента і міністрів у президентській та змішаній республіках, здатна вирішити певне коло питань, пов'язаних із зловживанням президентом своїми службовими обов'язками.

Чимало сучасних дослідників обстоюють думку про те, що зазначений підпис міністра на актах глави держави має подвійне значення: по-перше, надає цим актам юридичної сили; по-друге, є підставою відповідальності міністрів за ці акти перед судом і парламентом. Переводячи акти глави держави до числа юридично дійсних, контрасигнування одночасно виступає гарантією їх законності й доцільності. Адже, даючи свою згоду на той чи інший акт, контрасигнуючи його, міністр стає його автором і приймає на себе відповідальність за його зміст. Дана теза дає змогу зробити припущення, що конституційно закріплений інститут обов'язкового контрасигнування нормативно-правових актів глави держави міністром, відповідальним за виконання акту, дає можливість уникнути надмірної політизації власне інституту глави держави [53].

1.5. Конституційно-правові санкції

Конституційне законодавство країн світу передбачає різні конституційно-правові санкції щодо вищих органів державної влади та їх

посадових осіб. Але суть їх зводиться до одного: позбавити посадову особу права здійснювати державну владу шляхом вилучення зі сфери політики, розформувати державний орган, що не впорався з покладеними на нього законодавством функціями. До числа санкцій конституційно-правової відповідальності, що можуть бути застосовані до вищих органів державної влади, належать: дострокова зміна конституційного статусу органу шляхом розпуску, відставки, імпічменту; визнання нормативно-правових актів, що прийняті органом державної влади, неконституційними.

Конституційно-правові санкції є необхідним елементом конституційно-правової відповідальності. Санкція вказує на ті несприятливі наслідки, що застосовуються до суб'єкта конституційно-правової відповідальності.

Поняття санкції у правовій науці є дискусійним. В.О.Лучина визначає конституційні санкції як встановлені основним законом примусові заходи [65, с. 30].

Можна припустити, що поняття санкції конституційно-правової відповідальності нерозривно пов'язано з поняттям санкції, розробленим у загальній теорії права щодо будь-якого виду відповідальності. Зміст санкції правових норм пов'язується в юридичній науці, як правило, з несприятливими наслідками для правопорушника, примусовими заходами, обмеженнями матеріального або майнового характеру.

На думку Н.М.Колосової, конституційно-правові санкції являють собою «можливість настання несприятливих наслідків через законодавчий примус щодо суб'єкта права у випадку невиконання ним конституційних обов'язків або у випадку зловживання своїми правами» [48, с. 93]. Заміна державного примусу на примус законодавчий не може бути визнана доцільною насамперед тому, що однією з ознак правової норми є забезпеченість її примусовими заходами. Законодавчий примус забезпечується силою держави і стає державним примусом. Без держави і державного примусу правова норма, закон не можуть діяти ефективно.

Н.М.Колосова слушно відзначає, що суворість санкцій за порушення правових норм значною мірою відображає соціальну цінність охоронюваних цими нормами відносин. Санкція також повинна бути адекватною небезпеці вчиненого правопорушення [48, с. 94].

Слід зазначити, що конституційно-правові санкції не відповідають цим критеріям. Вони не мають достатнього ступеня гнучкості, щоб адекватно відобразити вагу здійсненого делікту. Цей факт знижує ефективність конституційно-правової відповідальності. Санкції застосовуються тільки за серйозне правопорушення (або їхню сукупність), менш значні провини виявляються безкарними, провокуючи правопорушників на подальше порушення вимог правових норм.

Одноманітність санкцій конституційно-правової відповідальності призводить до того, що часом конституційну відповідальність визначають як відповідальність, «зміст якої становить обов'язок державного органу або посадової особи достроково припинити виконання своїх повноважень за рішенням компетентного органу держави за здійснення заборонених Конституцією діянь» [76, с. 32].

В Україні санкціями конституційно-правової відповідальності є:

- відставка Кабінету Міністрів чи його членів;
- відставка глави місцевої державної адміністрації;
- усунення з поста Президента України;
- відкликання депутата місцевої ради;
- відставка Генерального прокурора України [53].

Санкцією конституційно-правової відповідальності Президента України є усунення його з поста. Президент може бути притягнений до відповідальності в порядку імпічменту.

Однією з підстав дострокового припинення повноважень депутата місцевого представницького органу (ради) є його відкликання виборцями. Специфіка цієї санкції полягає в тому, що вона застосовується безпосередньо виборцями. На відміну від попереднього етапу розвитку нашої держави

відкликання не застосовується до депутатів законодавчого органу країни.

Характерною рисою конституційно правової відповідальності є також той факт, що єдиної процедурної форми її застосування не існує. Майже кожному засобу конституційно-правової відповідальності відповідає особливий порядок її призначення і виконання, а в низці випадків такий порядок взагалі не врегульований у законодавстві. Більше того, істотна частина санкцій конституційної відповідальності і їхнє застосування недостатньо повно урегульовані в чинному законодавстві. Це стосується, наприклад, усунення з поста Президента України в порядку імпічменту або відставки уряду. При цьому, на відміну від більшості інших видів юридичної відповідальності, не існує єдиного акту, де регулювався б порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності, або акту, в якому встановлювався б перелік конституційних деліктів.

Так, відповідальність Кабінету Міністрів України здебільшого має політичний характер. Уряд України і окремі його члени несуть відповідальність перед Президентом України, але її підстави чинним законодавством України взагалі не визначаються. Наприклад, п. 9 ст. 106 Конституції України лише зазначає, що припинення повноважень Прем'єр-міністра України тягне за собою відставку всього уряду [1].

Відповідальність уряду перед парламентом в Україні реалізується за допомогою прийняття Верховною Радою резолюцій про недовіру (ст.87 Конституції України). В сучасному світі вона ще зветься парламентською відповідальністю, оскільки інстанцією відповідальності виступає парламент. Якщо врахувати, що парламент оцінює діяльність уряду з точки зору її доцільності й відповідності політиці парламенту, то, на нашу думку, можна стверджувати, що відповідальність уряду завжди має політичний зміст. Адже доки уряд спирається на парламентську більшість, доти його відповідальність значною мірою має номінальний характер.

На противагу українській практиці в інших країнах зустрічається пряме конституційне і законодавче закріплення конституційно-правової

відповідальності як особливого виду відповідальності. Так, Конституція Польщі прямо передбачила конституційно-правову відповідальність: у ст. 198 міститься перелік осіб, що несуть «за порушення Конституції або закону в зв'язку із займаною посадою або в сфері виконання своїх службових обов'язків конституційну відповідальність» [8, с. 49]. У статті 142 Федерального конституційного закону Австрії передбачена відповідальність верховних органів федерації і земель, їхніх посадових осіб за допущені правопорушення [8, с. 74].

Вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання питань конституційно-правової відповідальності має не тільки теоретичне, а й прикладне значення. Однак у питанні запозичення моделей конституційно-правової відповідальності, що позитивно себе зарекомендували за кордоном, необхідно виявляти обережність, а також враховувати сумісність запозичуваних норм і українських правових реалій. Тому не може бути мови про механічне використання зарубіжних конституційно-правових конструкцій [53].

Висновки до I розділу

Отже, конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади - це юридична відповідальність політичного характеру, що існує у сфері конституційних відносин і реалізується у відповідальному ставленні суб'єктів конституційно-правових відносин (позитивний аспект) до здійснення їх правового статусу та компетенції, а у випадках його порушення — у примусовому застосуванні заходів впливу (негативна відповідальність), суть яких полягає у вилученні із сфери політики та позбавленні права здійснювати державну владу.

Характерною рисою конституційно правової відповідальності є те, що вона завжди має політичний характер, а також той факт, що єдиної процедурної форми її застосування не існує.

Метою конституційно-правової відповідальності є охорона і забезпечення порядку здійснення публічної влади, дотримання органами і посадовими особами, що беруть участь у здійсненні публічної влади, приписів норм Конституції і конституційного законодавства, запобігання (превенція) зазіханням на порядок здійснення публічної влади.

Суттєвою перевагою процедури імпічменту є те, що в ній задіяні, по-перше, представницький колегіальний орган - парламент, який виражає інтереси усіх громадян, яких насамперед стосується незалежність і справедливість правосуддя, по-друге, судові органи, які контролюють парламент і захищають інтереси судової влади, не дозволяючи порушити принцип її незалежності. Окрім цього, парламент — це, по суті, єдиний орган державної влади, якому притаманні публічність і відкритість, що надає процедурі імпічменту судді в прозорості, а отже, зменшує можливості для різноманітних зловживань і порушень.

Коло суб'єктів та підстав притягнення до процедури імпічменту не є і не повинно бути однаковим в усіх країнах. Там, де посадові особи мають більше повноважень і можливостей, має бути і більше відповідальності. Відповідно вага процедури імпічменту зростатиме там, де можливість проконтролювати представника державної влади іншими засобами низька.

РОЗДІЛ II

ВИНИКНЕННЯ І РОЗВИТОК ПРОЦЕДУРИ ІМПІЧМЕНТУ

2.1. Витоки і початкові форми процедури імпічменту

Повноваження президента, його роль і статус у політичному житті тієї чи іншої країни визначаються насамперед відповідними конституційними нормами. Конституція Італії (ст. 87) говорить: "Президент Республіки є Главою Держави..." [27; с. 52]. Аналогічним чином визначений статус президента й у Конституції Угорщини (ст. 29.1): "Главою держави Угорщина є Президент республіки"[28; с. 34]. У конституціях ряду країн спеціально підкреслено, що президент є главою виконавчої влади. Згідно ст. 11.1 Конституції США, "виконавча влада надається Президенту Сполучених Штатів Америки"[30; с. 28]. У тім же дусі сформульована і ст.80 Конституції Мексики: "Здійснення верховної виконавчої влади покладається на особу, іменовану "Президент Мексиканських Сполучених Штатів"[30; с. 53].

У вищезгаданих конституціях США і Мексики прямо не визначено, що президенти цих країн є одночасно і главами урядів, і главами держав. Такий дуалізм статусу президента в даних президентських республіках є явищем, що як би саме собою розуміється, тим більше, що ні Конституція США, ні Конституція Мексики не передбачають окремої посади глави уряду. У тих же країнах, де поряд з посадою президента існує посада глави уряду, проблема конституційного розмежування їхніх повноважень вирішується по-різному. Конституція Італії є однією з тих сучасних Конституцій, де досить чітко проведений поділ повноважень між президентом і главою уряду. Якщо президент - глава держави, то, у відповідності зі ст. 95, "Голова Ради Міністрів керує загальною політикою уряду і несе за неї відповідальність". Таким чином, конституційне право Італії наділяє виконавчою владою насамперед главу уряду, а не главу держави - президента.

Приблизно так само зважується проблема розмежування повноважень президента і глави уряду в Конституції ФРН. Правда, у конституційному праві Федеративної Республіки Німеччина немає норми про те, що президент - це глава держави; його статус визначений лише в ст. 59.1: "Федеральний президент представляє Федерацію в міжнародно-правових відносинах". У той же час у Конституції ФРН чітко позначений конституційний статус глави уряду - канцлера: "Федеральний уряд складається з Федерального канцлера і федеральних міністрів" (ст. 62) [27; с. 37]. Ця правова норма прямо вказує на те, що президент не є главою виконавчої влади й у такий спосіб не виникає ніякої правової невизначеності в розмежуванні повноважень між главою держави і главою уряду.

У конституціях деяких інших країн ця проблема формально не вирішена. Так, у Конституції Фінляндії сказано, що вища виконавча влада довірена президенту, хоча в дійсності уряд очолює не президент, а прем'єр-міністр [27; с. 68]. Трохи інша за формою правова конструкція міститься в Конституції Австрії. Там у ст. 19.1 сказано: "Вищими органами виконавчої влади є Федеральний президент, федеральні міністри і державні секретарі, а також члени урядів земель". Це визначення не містить розмежування між повноваженнями глави держави - Федерального президента і глави уряду - Федерального канцлера. Подібне розмежування досягається в Конституції Австрії за рахунок досить докладного перерахування прерогатив Федерального президента, з якого випливає, що він є лише номінальним главою виконавчої влади [27; с. 87].

Подібна невідповідність формального статусу президента його реальному місцеві в політичній системі характерно і для Конституції Індії. У цій Конституції формально самі широкі повноваження належать Президенту Республіки. Зокрема, згідно ст. 53.1, "виконавча влада в Республіці належить Президенту і здійснюється ним або безпосередньо, або через посадових осіб, підлеглих йому і відповідності з даною Конституцією". У реальності більшість своїх повноважень президент здійснює тільки за згодою глави

уряду - прем'єр-міністра, що і є посадовою особою в структурі вищих виконавчих органів країни, наділеною найбільшими владними повноваженнями.

Взагалі в тих країнах, де існують президент і прем'єр-міністр, неминуче виникають проблеми співвідношення їхніх повноважень. Навіть у такій стійко правовій державі, як Франція, вони далеко не однозначно вирішені на рівні конституційного права. Конституційна модель V Республіки споконвічно заклала основи для потенційного конфлікту між президентом і головою Ради міністрів. На відміну від, скажемо, Конституції чи Італії Угорщини, у Конституції V Республіки немає окремого положення, яке прямо б визначало президента як главу держави. Правда, це впливає з усього духу Конституції, але спеціальна правова норма як така відсутня. У ст. 9 сказано: "...Президент головує в Раді Міністрів" і в той же час у ст. 21 позначене: "...Прем'єр міністр керує діяльністю Уряду". Такий очевидний дуалізм конструкції французької вищої виконавчої влади в Конституції дає юридичні підстави і президенту, і прем'єр-міністру претендувати на керівництво урядом. Як буде показано нижче, ступінь взаємодії між президентом і прем'єром у керівництві французьким урядом залежить від цілого ряду партійно-політичних факторів, і між главою держави і прем'єр-міністром цілком можливі політичні розбіжності.

Так чи інакше, але в країнах Європи, а також у США, Мексиці і країнах Латинської Америки функції глави держави здійснює одна особа, і його статус у цій якості не викликає ніяких сумнівів. У той же час у деяких країнах, що відносяться до "третього світу", президент формально є одноособовим главою держави, але, крім нього, існує вищий колегіальний орган. Так, в Іраку вища влада до недавніх пір належала Раді Революційного командування, а тодішній лідер Іраку С. Хусейн насамперед був головою цієї Ради, а вже потім президентом країни. У Сирії Х. Асад очолює аналогічний вищий державний орган - Раду Революційного командування і разом з тим він - президент країни. У Туреччині президент є главою держави, але в той

же час він є членом Ради національної безпеки. Цьому колегіальному органу, відповідно до Конституції країни, належить право давати висновки за законами, прийнятими парламентом, і в нього, крім президента, входять прем'єр-міністр, міністри оборони, іноземних справ, внутрішніх справ, начальник генштабу турецької армії і командуючі усіма видами збройних сил. Очевидно, що подібні колегіальні органи можуть істотно обмежити одноособовий статус глави держави.

Ще більш він обмежений у такій специфічній моделі державного устрою, що установилася в Ісламській Республіці Іран. У ній верховну владу здійснює вищий релігійний ієрарх, що має титул Керівника Ісламської Республіки Іран. У свою чергу президент Ірану і всі інші органи державної влади, принаймні формально, підлегли Керівнику Республіки.

Слід зазначити і те, що в ряді азіатських і африканських країн уся повнота влади фактично належить керівному органу правлячої партії, що визначає кандидатуру на посаду президента країни, а надалі спрямовує його дії. Подібна ситуація була характерна і для ряду колишніх соціалістичних країн Східної Європи, що заснували в себе посаду президента. Усі принципові рішення з питань внутрішньої і зовнішньої політики приймалися в цих країнах на засіданнях вищих органів комуністичних партій. На чолі партійних органів стояв Генеральний секретар, що до того ж був президентом країни. Очевидно, що при такій моделі партійно-державної влади рішення, що оформлялися як президентські, попередньо обговорювалися в колі партійного керівництва.

Крім визначення правового статусу президента як глави держави чи як глави вищої виконавчої влади, багато конституцій містять ряд суспільно важливих морально-політичних і громадських зобов'язань, які повинен виконувати президент протягом усього терміну своїх повноважень. Насамперед від нього вимагається, щоб у всіх своїх діях він неухильно дотримувався Конституції й інших законів своєї країни. Так, в Італії при вступі на посаду президент приносить присягу не тільки на вірність

Республіці, але і на дотримання Конституції. У тому ж ключі витримані і присяги: президента Португалії ("Клянуся честю... захищати і проводити в життя Конституцію Португальської Республіки"); президента Індії ("...зроблю усе, що в моїх силах, для збереження, захисту й охорони Конституції і закону..."); президента ФРН ("...клянуся...дотримувати й охороняти Основний закон і закони Федерації..."); президента США ("Я урочисто клянуся, що... у повну міру своїх сил буду підтримувати, охороняти і захищати Конституцію США [27; 28; 30].

Попри свою декларативність урочисте зобов'язання при всіх обставинах дотримувати Конституції й інших законів своєї країни має велике суспільно-політичне значення. Це зобов'язання є одним із ключових елементів легітимності всього інституту президентства, невід'ємною умовою довіри народу до глави держави і важливим моральним обмеженням для президента, якщо він постане перед спокусою порушити ті чи інші правові норми [45; с. 12].

Відповідно до конституцій багатьох країн, президент у силу свого посадового статусу зобов'язаний також бути гарантом суверенітету, національної незалежності, територіальній цілісності і безпеки держави. Такі положення закріплені, зокрема, у конституціях Франції, Польщі, Румунії, Греції. Крім того, Конституція Італії зобов'язує президента представляти національну єдність (ст.87) [30; с. 54].

Конституції деяких країн закріплюють за главою держави роль арбітра між різними силами в державі і суспільстві. По Конституції Франції, "президент забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічної влади" (ст. 5). Аналогічну роль відводить главі держави і сучасна Конституція Румунії: "президент ... забезпечує дотримання Конституції і нормальне функціонування публічної влади. З цією метою президент діє як посередник між органами державної влади, а також між державою і суспільством" (ст. 80.2).

Конституційні норми багатьох країн передбачають, що президент у своїй діяльності повинен не захищати інтереси якихось окремих соціальних груп і шарів, а домагатися досягнення блага всього суспільства. У цьому плані характерний офіційний текст присяги, що проголошує президент Фінляндії при своєму вступі на посаду. Він зобов'язується "... докладати усіх зусиль для сприяння успіху народу Фінляндії". Президент Греції також зобов'язується "... захищати права і свободи греків і служити загальним інтересам і прогресу грецького народу". І, нарешті, від президентів очікується, що вони при виконанні своїх службових обов'язків будуть дотримуватися високих етичних норм. Наприклад, президент ФРН зобов'язується при вступі на посаду "... сумлінно виконувати свої обов'язки і дотримуватися справедливості стосовно кожного". У свою чергу президент Австрії клянеться, що він буде "виконувати свої обов'язки, використовуючи всі знання і виходячи з доброї совісті" [27; 28; 30].

Такого роду зобов'язання й офіційно встановлені стандарти діяльності президента спрямовані на всіляке зміцнення авторитету посади глави держави. Як відомо, далеко не завжди президенти у своїй політичній практиці витримують ці зобов'язання і стандарти, і в цих випадках в умовах демократії різні політичні інститути, засоби масової інформації і суспільна думка в цілому піддають їх обґрунтованій критиці. Якщо ж президент, всупереч узятому на себе зобов'язанню, допускає серйозне порушення конституції чи законодавства, то щодо нього на цілком законних підставах можуть бути застосовані різні санкції, аж до звільнення з посади. Тому цілком виправданими є ті високі суспільно-політичні зобов'язання і морально-етичні норми, дотримання яких вимагає від президента конституційне право багатьох країн [53].

2.2. Становлення сучасного інституту імпичменту

Порядок заміщення посади глави держави багато в чому залежить від особливостей форм правління в чи тих чи інших країнах. У найзагальнішому вигляді виділяють два основних способи формування інституту глави держави, що відповідають або монархічній, або республіканській формі правління. Так, монарх займає свій пост найчастіше автоматично, на основі діючого в тій чи іншій країні порядку престолонаслідування. Однак в ряді країн престол заміщується не зовсім автоматично. Певну специфіку має, наприклад, конституційна доктрина Бельгії, відповідно до якої король наділяється відповідними повноваженнями по керуванню країною лише в результаті прийняття парламентом його присяги. По законодавству престолонаслідник володіє лише правом на трон, реалізація якого може мати місце тільки при визначених обставинах.

Дуже своєрідна процедура заміщення посади глави держави в так званих виборних монархіях. Так, у Малайзії верховний правитель федерації обирається на п'ять років Радою правителів - органом, що складається зі спадкоємних султанів, що очолюють дев'ять з 13 штатів.

Деякі елементи виборності присутні в процедурі заміщення посади глави держави й у ряді інших монархічних держав Арабського Сходу. Так, у Саудівській Аравії відповідно до Основної системи правил (одним з документів конституційного характеру, прийнятих королем у березні 1992 р.) кандидатура спадкоємця престолу повинна бути схвалена своєрідною колегією, що складається з представників будинку саудидів, що мають титул принців (близько 500 чоловік) [2; с. 53].

У республіках глава держави звичайно обирається за допомогою прямих чи непрямих виборів. Прямі вибори більш характерні для країн із президентською (за винятком, зокрема, США й Індонезії) і напівпрезидентською формами правління. Безпосередньо населенням глава держави обирається в Бразилії, Мексиці, Росії, Франції, Азербайджані. Такий порядок виборів відповідає тому центральному місцю, яке президент займає в державному механізмі, і дає йому своєрідний "прямий" мандат з боку

виборців, забезпечуючи тим найвищий ступінь легітимності даного інституту. Прямими виборами президент обирається й у ряді держав, що функціонують переважно по парламентарному зразку (Австрія, Ірландія, Ісландія, Румунія, Болгарія), що, імовірно, відповідає прагненню законодавця трохи підсилити інститут глави держави, надати йому більшу легітимність.

Непрямі вибори президента можуть здійснюватися вибірниками, що обираються як населенням, так і спеціальною виборчою колегією за участю суб'єктів федерації або адміністративно-територіальних одиниць із широкою автономією. У першому випадку вибори, власне кажучи, мало чим відрізняються від прямих. Так, у США (а раніше - у Фінляндії й Аргентині) вибірники, які асоціюються з тим чи іншим кандидатом на посаду глави держави, обираються безпосередньо громадянами країни, і з урахуванням конкретного складу колегії вибірників результати президентських виборів тут звичайно бувають відомі вже заздалегідь.

Обрання президента спеціальною виборчою колегією за участю суб'єктів федерації практикується в деяких (переважно парламентарних) державах з федеративною формою політико-територіального устрою. У Німеччині президент обирається Федеральними зборами, що складаються з членів бундестагу і представників земель, що обираються законодавчими органами суб'єктів федерації. Аналогічна система обрання глави держави функціонує в Індії і Пакистані. Кількість членів виборчої колегії від союзного парламенту в цих країнах звичайно повинна відповідати кількості членів від суб'єктів федерації. Подібний спосіб обрання глави держави підкреслює, з одного боку, значення президента як гаранта національної єдності і захисника інтересів суб'єктів федерації, а з іншого боку - його другорядну роль у державному механізмі, похідну від інших інститутів (деяким виключенням, щоправда, є Пакистан, де повноваження глави держави були значно розширені президентським указом про відновлення конституції 1973 р.).

У більшості парламентарних республік (Греція, Мальта, Ізраїль, Словаччина, Чехія) президент обирається безпосередньо парламентом, і його влада вважається як би похідною від парламенту, що теоретично не повинно давати можливості главі держави протиставити себе даній представницькій установі.

Обрання президента парламентом практикувалося й у соціалістичних державах, де вищий орган народного представництва звичайно автоматично схвалював кандидатуру, що висувалася правлячою комуністичною (робочою) партією, що часом закріплювалося в регламенті вищого представницького органу (наприклад, у Румунії). Аналогічно у даний час обирається глава держави в деяких країнах, що продовжують вважати себе соціалістичними. Так, голова КНР обирається Всекитайськими зборами народних представників, а президент КНДР - Верховними народними зборами.

У ряді країн порядок виборів президента має специфічні особливості. В Індонезії глава держави обирається своєрідним надпарламентом - Народним консультативним конгресом, одну частину якого складає власне індонезійський парламент - Рада народних представників, а іншу - призначувані президентом представники адміністрації областей і різних груп населення. Надпарламентом - З'їздом народних депутатів - був обраний і перший (як виявилось, він же й останній) президент СРСР у 1989 р. Специфіка президентських виборів у Єгипті і Мальдівській Республіці визначається тим, що кандидатури на посаду глави держави спочатку висувуються на безальтернативній основі парламентом, а потім схвалюються на загальному референдумі [3; с. 39].

Практика таких країн, як Ботсвана і Гамбія, збагатила світовий досвід президентсько-парламентськими виборами. На виборах кожен кандидат у парламент звичайно вказував, кого з претендентів на посаду президента він підтримує. Обраним главою держави в підсумку визнавалася особа, прихильники якого одержували більшість парламентських місць.

Конституції країн сучасного світу передбачають певні кваліфікації (цензи), яким зобов'язаний відповідати кандидат на посаду президента. До таких кваліфікацій звичайно відносяться: громадянство відповідної країни (як правило, по народженню); проживання на її території протягом визначеного терміну (не менш 15 років - у Казахстану і Грузії, не менш 14 років - у США, не менш 10 років - у Росії й Узбекистані), що передує виборам; повне володіння цивільними і політичними правами. Загальнопоширеними є і вікові обмеження. Так, у Нікарагуа мінімальний вік кандидата на посаду президента складає 25 років, у Венесуелі, Домініканській Республіці - 30 років, в Австрії, Угорщині, Мексиці, Росії, Португалії, США, Узбекистані - 35 років, у Німеччині, Греції, Єгипті, Литві, Туреччині - 40 років, у Китаї, Монголії - 45 років, в Італії, Нігерії - 50 років. Набагато рідше встановлюється максимально припустимий вік кандидата на посаду президента (Киргизстан, Мозамбік). Конституція Мозамбіку 1990 р. установлює не тільки нижній (40 років), але і верхній (65 років) межа віку глави держави (ст. 77). Аналогічно і конституція Казахстану 1995 р. (п. 2 ст. 41) передбачає, що президент повинний бути не молодший 35 років і не старший 65 років [3; с. 38].

У країнах з однопартійною системою необхідною умовою для заняття посади президента була приналежність до правлячої партії. У державах із сильним впливом якої-небудь релігії кандидат на посаду президента звичайно повинний сповідати цю релігію [53].

У деяких країнах до кандидатів на посаду президента пред'являються ще більш специфічні вимоги. По законодавству Сінгапуру, наприклад, такий кандидат повинен мати незаплямовану репутацію і мати досвід фінансової діяльності. У Нігерії по конституції 1989 р. кандидат на посаду глави держави повинний мати щонайменше середню освіту. У Туреччині й Азербайджані обов'язково вищу освіту. Конституція Філіппін вимагає від кандидата на посаду президента лише уміння читати і писати (п. 2 ст. 7). У

Нікарагуа кандидатами не можуть бути члени президентської родини, що займають високі посади.

Для функціонування механізму виконавчої влади немаловажне значення має термін повноважень глави держави, порядок його переобрання і припинення повноважень. Так, термін президентських повноважень може складати чотири роки (США, Угорщина, Румунія, Коста-Рика, Молдова), п'ять років (Німеччина, Греція, Португалія, Чехія, Індонезія, Беларусь), шість років (Австрія, Єгипет, Мексика, Фінляндія, Філіппіни), сім років (Франція, Італія, Ірландія, Туреччина). Переобрання на наступний термін в одних країнах (Франція, Італія, Індонезія, Єгипет, Філіппіни) припустимо без яких-небудь обмежень. В інших країнах та сама особа може бути обрана або не більш ніж на два терміни (США, Польща, Хорватія, Беларусь) або не більше ніж на два терміни підряд (Росія, Португалія, Чехія, Словаччина). У таких країнах, як Мексика, Болівія, Еквадор, Республіка Корея повторне обрання на посаду президента взагалі неможливо. У відповідності зі ст. 83 конституції Мексики "громадянин, що займав посаду Президента Республіки, будучи обраним шляхом народних виборів чи призначеним як тимчасовий Президент або як заступник Президента, ні в якому разі і ні під яким приводом не може знову зайняти цю посаду" [12; с. 75].

Принцип ротації має певний демократичний потенціал, оскільки він служить своєрідною противагою всевладдю президента і протидіє трансформації конституційного правління глави держави в режим особистої диктатури. Однак навряд чи варто абсолютизувати його позитивне значення. Деколи навіть найкращі наміри законодавця приводять до дуже жалюгідних наслідків. Як приклад, зокрема, можна привести Чилі кінця 60-х - початку 70-х років, де неможливість переобрати на черговий термін сильного і популярного в країні президента Е. Фрея в остаточному підсумку сприяла приходу до влади такого досить слабкого (у порівнянні з Е. Фреем) політика, як С. Альенде і наступному колапсу всієї політичної системи.

Розповсюджене в багатьох країнах обмеження терміну повноважень глави держави двома мандатами, як свідчить, наприклад, американський досвід, неминуче приводить до зниження ефективності діяльності президента в останні два роки другого терміну. Преса в цей час усе більше зосереджує увагу на нових кандидатах на дану посаду, лідери ж закордонних держав, як правило, відкладають проведення найбільш важливих переговорів доти, поки новий президент не стане на посаду [43; с. 69].

Проте обмеження терміну повноважень президента двома мандатами є більш оптимальним варіантом, ніж заборона будь-якого переобрання тої самої особи на дану посаду чи можливість необмеженого переобрання. Заборона переобрання - зайве навантаження на політичну систему, навряд чи здатну постійно генерувати лідерів загальнонаціонального масштабу. Можливість же переобирати ту саму особу необмежену кількість разів створює сприятливі умови для посилення авторитарних тенденцій у політичній системі, про що, зокрема, свідчить досвід ряду держав "третього світу" [16; с. 156].

У випадку вакансії посади президента його звичайно займає одна з наступних осіб: віце-президент (США, Бразилія, Індія, Колумбія, Коста-Рика), прем'єр-міністр (Австрія, Росія, Туніс, Фінляндія, Шрі-Ланка), голова парламенту чи однієї з його палат (Німеччина, Франція, Грузія, Беларусь, Монголія, Пакистан). Існує два основних види вакансії посади президента: тимчасова (у випадку його тимчасової нездатності за якимись причинами здійснювати свої функції) і постійна (у випадку смерті, відставки чи постійної нездатності здійснювати свої функції). У більшості країн (США, Росія, Бразилія, Коста-Рика) незалежно від виду вакансії встановлений єдиний порядок заміщення посади глави держави. Так, згідно п. 3 ст. 92 Конституції РФ "у всіх випадках, коли Президент Російської Федерації не в змозі виконувати свої обов'язки, їх тимчасово виконує Голова Уряду Російської Федерації". По конституції Італії 1947 р. (ст. 86) "функції

Президента Республіки у всіх випадках, коли він не в змозі їх виконувати, здійснюються головою Сенату" [30; с. 53].

В окремих країнах передбачений різний порядок заміщення посади президента в залежності від виду вакансії. Конституція Єгипту, наприклад, у випадку тимчасової вакансії передбачає заміщення посади глави держави віце-президентом (ст. 82), у випадку постійної - головою парламенту (до виборів нового президента), а якщо парламент розпущений - головою Верховного конституційного суду (ст. 84).

У парламентарних і напівпрезидентських республіках постійна вакансія посади глави держави найчастіше спричиняє проведення дострокових виборів. Так, у конституції Італії передбачається, що "при наявності тривалої перешкоди й у випадку смерті чи відставки Президента Республіки голова палати депутатів призначає вибори нового Президента Республіки протягом 15 днів" (ст. 86). По конституції Грузії 1995 р. подібні вибори повинні відбутися протягом 45 днів (п. 3 ст. 76). Конституція РФ (п. 2 ст. 92) передбачає, що у випадку постійної вакансії посади президента його вибори "повинні відбутися не пізніше трьох місяців з моменту дострокового припинення повноважень" [28; с. 186].

У президентських республіках у випадку постійної вакансії посади глави держави можливе його заміщення (як правило, віце-президентом) до чергових президентських виборів (наприклад, у США, Індонезії). Дуже своєрідна процедура заміщення посади глави держави встановлена в Мексиці. При тимчасовій нездатності президента здійснювати свої функції конгрес призначає виконуючого обов'язки президента. Якщо ж відкрилася постійна вакансія, і це сталося в перші два роки конституційних повноважень президента, конгрес обирає тимчасового президента і протягом десяти днів призначає вибори нового глави держави на конституційний термін, що залишається. Якщо ж це відбулося в останні чотири роки відповідного конституційного періоду, то конгрес обирає заступника президента, що здійснює функції останнього до кінця цього терміну (ст. 84

конституції) [46].

Висновки до розділу 2

Отже, процедура імпічменту, яка виникла на законодавчому рівні у Великій Британії та була запозичена США з урахуванням особливостей політичної і правової систем, стосувалася всіх цивільних посадових осіб, а підставами її застосування, крім державної зради та хабарництва, була вся сукупність дій, що підпадала під визначення «інші тяжкі злочини та проступки», що відразу зміщувало походження та характер інституту в бік політичних відносин.

Поте якою б давньою не була американська процедура імпічменту, її демократичність можна поставити під сумнів. Зокрема, у членів Сенату, який виступає у ролі суду у випадку імпічменту, може виявитися замало кваліфікації для розгляду подібних справ. Він також навів чотири основні причини того, що Сенат не підходить на роль органу, який має проводити слухання з приводу імпічменту. По-перше, у Сенату з'являється судова функція, і це призводить до втручання Сенату в сферу діяльності судової влади, що суперечить концепції поділу влади у державі. По-друге, повноваження, які Сенат має у справах імпічменту, призводять до надмірної концентрації влади в руках Сенату. «Сенат поділяє владу з виконавчою у створенні договорів і призначенні посадовців. І якщо до цих прерогатив будуть додані ті, що стосуються справ імпічменту, створиться беззаперечна перевага сенаторського впливу». По-третє, оскільки американський імпічмент дає змогу усувати від влади усіх членів уряду, а Сенат бере участь у їх призначенні, то сенатори не будуть об'єктивними до тих, кого вони призначали. І по-четверте, якщо Сенат бере спільну з урядом участь у складанні договорів, то Сенат не повинен мати змогу перекласти всю відповідальність за них на виконавчий орган.

Тож закріплений у Конституції США (писаній) та Великобританії

(неписаній) інститут імпічменту є не лише правовим, а й, через свободу трактування підстав про його ініціювання, і політико-правовим інститутом.

РОЗДІЛ 3

ПРАВОВІ ЗАСАДИ

РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕДУРИ ІМПІЧМЕНТУ

3.1. Поняття та основні моделі імпічменту

Будучи однією з форм (санкцій) конституційно-правової відповідальності імпічмент наділений низкою особливостей, що розкривають його політико-правову природу. Перш ніж перейти до їх характеристики з'ясуємо розуміння поняття імпічменту. Насамперед, слід звернути увагу на те, що сучасне смислове навантаження поняття «імпічмент» надто широке. Він тлумачиться як спеціальна процедура обвинувачення за рішенням парламенту вищих посадових осіб держави (президентів, міністрів) у випадку порушення ними законів даної країни; як процедура обвинувачення цих осіб у службових правопорушеннях. Під імпічментом також розуміють особливий порядок судочинства в справах про злочини, що вчиняються вищими посадовими особами [82, с. 680].

До загальних характеристик імпічменту належать його індивідуалізація та здійснення в стінах парламенту із залученням органу конституційної юрисдикції. Проте підстави імпічменту президента та інших посадових осіб, процедура його здійснення мають значні відмінності. Імпічмент має місце за різних форм державного правління. В країнах з парламентською формою правління він значною мірою поступається місцем політичній відповідальності. В президентських і напівпрезидентських республіках він виступає невід'ємним елементом системи стримувань і противаг.

Коли ми говоримо, що відповідальність президента не політична, а юридична (правова), то маємо на увазі підстави цієї відповідальності.

Санкція у даному випадку часто полягає лише в його знятті з посади, тобто у політичній відповідальності (позбавленні політичних або владних повноважень), що має наслідком втрату імунітету (якщо він був) і відкриває шлях до наступного судового розслідування в звичайному порядку, якщо особа звинувачується в порушенні правових норм, що мають наслідком судову відповідальність.

У монархіях глава держави, як правило, не несе відповідальності за свої дії, оскільки його особа визнається конституціями священною і недоторканною. В даному випадку показовою є Конституція Іспанії 1978 р., де говориться про те, що «особа короля недоторканна, і він не підлягає відповідальності» (п. 3 ст.56). Крім того, в парламентських монархіях діє своєрідна презумпція невинуватості глави держави, відповідно до якої монарх не може помилятися, оскільки діє за порадою своїх міністрів.

Отже, в абсолютній більшості країн світу процедура імпічменту стосується лише посади глави держави. Проте не в усіх країнах ця процедура здійснюється однаково з огляду на різний спосіб обрання глави держави, стосунки між президентом та парламентом, тобто спосіб державного правління, покладені на нього повноваження, кількість палат парламенту та кількість голосів, щоб довести справу до усунення глави держави з посади. Більше того, чітко не фіксований перелік підстав притягнення до відповідальності, що накладає відбиток політики на правові норми та розширює коло підстав і санкцій.

Особлива роль в організації здійснення функцій всіма органами державної влади належить такому вищому органу державної влади, як президент (більш як у 130 країнах). Він нерідко виступає і як глава виконавчої влади, зосереджуючи в своїх руках найважливіші функції держав. Тому до президента пред'являються особливі вимоги, а його широкі повноваження і ступінь їх реалізації передбачають найвищий рівень відповідальності - конституційно-правової. Проте проблема відповідальності президента в сучасному світі вирішується по-різному.

Конституційно-правова доктрина більшості зарубіжних країн ґрунтується на принципі повної політичної безвідповідальності президента, але не виключає при цьому можливості юридичної відповідальності за здійснення правопорушень. Так, Конституція Латвії зазначає, що Президент республіки не несе політичної відповідальності за свою діяльність (ч.3 п.53). Конституційні норми Болгарії встановлюють, що Президент не несе відповідальності за дії, вчинені при виконанні наданих йому функцій (п. 1 ст.103). Це стосується і Чехії (п.3 ст.54 Конституції) [5, с. 180].

В інших державах конституції передбачають конституційно-правову відповідальність президента, але останній наділяється додатковим імунітетом від переслідування. Наприклад, у Чехії кримінальне переслідування за злочин, вчинений під час здійснення Президентом повноважень, вважається неможливим, і тому Президент підлягає відповідальності тільки за державну зраду (ст.61 Конституції).

Найпоширенішими є *три основні моделі* притягнення до відповідальності вищих посадових осіб — імпічменту за допомогою парламенту.

Перша полягає в тому, що весь процес реалізації конституційної відповідальності президента проходить у парламенті; а після його закінчення можуть тривати процеси в судах загальної юрисдикції.

Друга модель полягає в тому, що парламент чи палата парламенту виступають лише як інстанції обвинувачення, а справа конституційної відповідальності вирішується судовим органом, який спеціально створюється парламентом із свого середовища. Причому цей орган реалізує не тільки конституційну, а йв необхідному випадку кримінальну відповідальність, діючи вже як звичайний суд.

Третя модель співпадає з другою в тому, що парламент чи палата парламенту обмежується висуненням звинувачення, а справа вирішується органом конституційної юстиції, який реалізує лише конституційно-правову відповідальність, усуваючи особу з посади.

Всі ці моделі мають свої різновиди в різних країнах. Наведемо окремі приклади.

Приклад першої моделі: імпічмент як процедура притягнення до відповідальності вищих посадових осіб адміністрації та суддів, яка існує в США, Великобританії, Японії, Індії та ряді інших держав. Запозиченими з Конституції США є процедури імпічменту в країнах Латинської Америки (Бразилія, Мексика). Дещо іншим шляхом здійснюється процедура імпічменту в Індії. Тут обидві палати парламенту мають рівні права щодо вирішення даного питання. Через 14 днів після попереднього повідомлення глави держави про намір розпочати імпічмент, підписаного не менш як ⁴ загальної кількості членів відповідної палати, палата може спеціальним рішенням, Прийнятим більшістю В 2/3 голосів, розпочати імпічмент. Інша ж палата розслідує справу і більшістю в 2/3 голосів вирішує питання про винуватість Президента (ст. 61).

Друга модель представлена в Конституції Франції, де для вирішення питання про відповідальність вищих посадових осіб за правопорушення запроваджені Високий суд правосуддя та Суд правосуддя республіки. Президент республіки несе відповідальність перед Високим судом правосуддя за здійснені при виконанні своїх обов'язків вчинки лише у тому випадку, коли вони кваліфікуються як державна зрада. Обвинувачення виносять обидві палати парламенту однаковою більшістю голосів свого складу.

Проте предмет відповідальності Президента далеко не очевидний, оскільки такий склад злочину, як державна зрада, французьким кримінальним законодавством до моменту прийняття Конституції, та й пізніше, передбачений не був. Звідси випливає можливість, по-перше, чисто політичної оцінки дій Президента парламентом при вирішенні питання про передання його Високому суду правосуддя, по-друге, політичного рішення цього судового органу щодо Президента. Тож у цій моделі домінування політичної складової відповідальності в структурі інституту імпічменту

найбільш виразне.

Третю модель ми можемо побачити в Основному законі Німеччини. Згідно з ч. 1 ст.61 Конституції і Бундестаг, і Бундесрат мають повноваження на порушення звинувачення проти Федерального президента в умисному порушенні Основного чи іншого федерального закону. Така ініціатива потребує підтримки не менше 1/4 складу відповідної палати, а для висунення звинувачення потрібно рішення 2/3 членів Бундестагу чи 2/3 голосів Бундесрату. Палата, що висунула звинувачення, призначає для його підтримки свого уповноваженого.

Рішення відповідно до ч.2 вказаної статті належить Федеральному конституційному суду, який, хоча і вибирається палатами, але не є їх органом, як Високий суд правосуддя у Франції, а входить до судової системи (судді Федерального конституційного суду не можуть перебувати на службі ні в Бундестазі, ні в Бундесраті) [9, с. 40].

Своєрідна система конституційної відповідальності Президента передбачена Конституцією Румунії. Відповідно до ст.95 у випадку тяжких порушень Конституції Президент може бути усунений з посади спільним засіданням Палати депутатів та Сенату більшістю голосів депутатів і сенаторів (проте чітко незрозуміло, разом чи окремо) після консультації з Конституційним судом. З ініціативою усунення можуть виступити не менше 1/3 депутатів і сенаторів, і ця ініціатива одразу ж доводиться до відома Президента, який може дати Парламенту пояснення з приводу приписаних йому дій. У випадку відставки протягом 30 днів проводиться референдум про усунення Президента з посади [76, с. 53].

В цій моделі домінування політики над правом ще помітніше, ніж за імпічменту. Сенс консультації Конституційного суду полягає, по суті, в тому, щоб надати компетентну юридичну кваліфікацію діям Президента як тяжкого порушення Конституції. Незважаючи на наявність такої кваліфікації, Парламент може з політичних міркувань не усувати його з посади. Але якщо навіть Президента усунено, виборці можуть, знову ж таки

з чисто політичних міркувань, з цим не погодитися і залишити Президента на посаді. Президент відповідно, якщо є харизматичним лідером, може собі дозволити будь-які порушення Конституції.

Для усунення президента з посади іноді застосовувався також референдум виборців, на який виносилося, по суті, питання про політичну відповідальність президента. Ця процедура використовувалася у 90-і роки в Югославії, Азербайджані та деяких інших країнах. Востаннє така процедура була використана у Румунії для усунення президента Траяна Бесеску.

6 липня 2012 парламент Румунії виніс Траяну Бесеску імпічмент. За імпічмент проголосувало 258 із 432 депутатів, проти - 114. Був призначений референдум з питання імпічменту, на якому за імпічмент висловилося 87% тих, хто проголосував, але в результаті недостатньої явки (46%) референдум був визнаний Конституційним судом недійсним

Положення про політичну відповідальність президента перед парламентом зафіксоване в конституціях низки країн, що розвиваються (Ботсвана, Гамбія та ін.). Проте воно має, як правило, ілюзорний характер, оскільки за режимів особистої влади, що склалися в багатьох країнах, навряд чи можливі будь-які серйозні розбіжності між главою держави та парламентом. Причому відповідальність президента звичайно декларується в досить загальній формі.

Як свідчить досвід країн, що розвиваються, конституційний механізм усунення президента тут застосовується вкрай рідко. Зміна глави держави відбувається лише в результаті державного перевороту. В 1990 році був скинутий і вбитий повстанцями Президент Ліберії С.Доу. В 1991 році висунуті звинувачення Президента Бангладеш Х.М.Ершада в різноманітних махінаціях і привласненні 8 млн. дол. В результаті антиурядових виступів він був усунений з поста Президента. Цього ж року втікав від повстанців Президент Сомалі Сіад Барре.

З розвитком конституціоналізму з'явилися нові можливості для надання політичним звинуваченням правової форми. Так, у низці

конституцій (наприклад, ст. 103 Конституції Болгарії, ст.145 Конституції Польщі, ст. 105 Конституції Хорватії тощо) передбачена можливість усунення з посади президента в порядку імпічменту «за порушення Конституції». Хоча найчастіше для проведення імпічменту необхідний висновок Конституційного суду, яким, власне, визначатиметься, чи мало місце порушення Конституції. Посилання на основний закон відкриває широке поле для творчості обвинувачів президента: наприклад, обмеження президентом прав особи чи групи осіб, надмірне перевищення своїх повноважень можуть кваліфікуватися як «порушення Конституції». Але в цих випадках провести чітку межу між правовим і політичним аспектами діяння і відповідальності досить важко [66, с. 53].

Останнім часом дедалі частіше з'являються в пресі повідомлення про зловживання службовим становищем державних чиновників у країнах, що трансформуються (Україна, Росія, Литва, Південна Корея) і подекуди навіть у країнах, що досягли значних успіхів у впровадженні демократичних традицій (США, Великобританія).

В усіх перелічених країнах задля притягнення до відповідальності вищих посадових осіб держави конституціями передбачена спеціальна процедура — імпічмент. Проте саме передбачення такої процедури ще не гарантує її демократичності та об'єктивності. Тому питання найбільш адекватної регламентації цієї процедури (інституту, механізму) та залучення до участі в ній громадськості має стати предметом співпраці політичних еліт та суспільства в цілому. Адже державні чиновники не є первинними джерелами влади в країні, а є лише представниками народу як єдиного джерела влади. Відтак питання нормативного закріплення імпічменту повинно посісти гідне місце в процесі залучення громадськості до здійснення державної влади та забезпечення контролю за діяльністю органів та посадових осіб державної влади [56, с. 52].

3.2. Стадії процедури імпічменту

Попри певні відмінності, зумовлені особливостями моделей інституту імпічменту, світова практика його застосування передбачає шість стадій процедури імпічменту:

- ✓ ініціювання процедури,
- ✓ створення спеціальної комісії у парламенті,
- ✓ розгляд парламентом її пропозицій,
- ✓ надання висновку суду (Конституційного чи Верховного),
- ✓ розгляд парламентом питання про імпічмент і прийняття рішення.

Хоча конституції різних країн найчастіше і наділяють главу держави дуже широкою компетенцією, реальний обсяг його повноважень на практиці залежить від особливостей функціонування державного механізму і конкретної політичної ситуації, обумовленої співвідношенням сил усередині країни. Глава держави звичайно втілює національну єдність, наступність державної влади, що знаходить конкретний прояв у його різних повноваженнях. Глава держави також проголошується гарантом національної незалежності і територіальної цілісності, а часом (Греція, Росія, Франція, Казахстан) і своєрідним арбітром, що координує діяльність державних органів.

У деяких конституціях про зазначену роль глави держави говориться дуже скупо і лаконічно. Так, у конституції Італії (ст. 87) лише відзначається, що "Президент Республіки є Главою держави і представляє національну єдність". Ряд конституцій містять більш розгорнуті формулювання. У конституції Румунії 1991 р., наприклад, говориться про те, що президент "представляє румунську державу і є гарантом національної незалежності, єдності і територіальної цілісності країни", "стежить за дотриманням

Конституції і належним функціонуванням публічної влади" і в цих цілях може "здійснювати функцію посередництва між владою держави, а також між державою і суспільством" (п. 1,2 ст. 80) [28; с. 109]. Відповідно до Конституції РФ президент "є гарантом Конституції Російської Федерації, прав і свобод людини і громадянина", у встановленому Конституцією порядку "уживає заходів по охороні суверенітету Російської Федерації, її незалежності і державної цілісності, забезпечує погоджене функціонування і взаємодію органів державної влади" (п. 2 ст. 80) [28; с. 123].

Будучи верховним представником нації, глава держави головує на урочистих церемоніях, виступає з офіційними звертаннями, посланнями до нації, діє від імені країни на міжнародній арені. Подібні представницькі функції найчастіше реалізуються главою держави самотійно, оскільки вони мають у значній мірі особистісний характер.

З представницькими функціями тісно зв'язані зовнішньополітичні повноваження глави держави, що конституціями різних країн можуть регулюватися по-різному. Так, конституція Франції 1958 р. (а по її зразку й основні закони франкомовних країн Африки) дуже детально регулює зовнішньополітичні повноваження президента. У конституціях же латиноамериканських держав ці функції лише згадуються. У країнах-членах Співдружності повноваження глави держави в сфері зовнішньої політики звичайно взагалі не обмовляються. Це, зокрема, пояснюється впливом британської конституційно-правової доктрини, що відносить функції керування зовнішньою політикою до традиційних повноважень корони. Зазначені розходження на практиці не мають вирішальної ролі, оскільки ступінь самотійності глави держави в здійсненні зовнішньополітичних функцій визначається, насамперед, формою правління, практикою функціонування державного механізму в конкретній країні [57; с. 241].

У США президент традиційно наділений в розглядуваній сфері дуже значними повноваженнями, що ґрунтуються не стільки на тексті конституції, скільки на рішеннях Верховного суду, доктрині "зовнішнього суверенітету".

Останній на відміну від внутрішнього суверенітету не є похідним від передачі повноважень з боку штатів, а впливає із самого акта утворення федерації. У країнах з парламентарними формами правління реальна зовнішньополітична прерогатива глави держави звичайно зводиться лише до формального представництва країни в міжнародних відносинах.

Форма правління впливає і на здійснення главою держави повноважень у сфері державного управління, найважливішим з яких є його участь у формуванні і діяльності уряду. У парламентарних країнах глава держави найчастіше може призначити лише такий уряд, що має у своєму розпорядженні підтримку парламентської більшості. Посаду прем'єр-міністра тут найчастіше автоматично займає лідер партії (блоку партій), що перемогла на парламентських виборах. Даний процес, як правило, детально регулюється новітніми конституціями. По конституції Болгарії 1991 р. президент "після консультації з парламентськими групами доручає кандидату в міністри-голови (у прем'єр-міністри), на якого вкаже найбільша по чисельності парламентська група, сформувати уряд" (п. 1 ст. 99) [28; с. 141].

Ступінь можливої самостійності глави парламентарної держави при формуванні уряду багато в чому залежить від партійної системи. В умовах двопартійної системи у Великобританії монарх практично лише ратифікує вибір, зроблений спочатку відповідною політичною партією, що обрала свого лідера, а потім - виборцями, що проголосували на виборах за ту чи іншу партію. У країнах з багатопартійними системами (Бельгія, Данія, Нідерланди) роль глави держави у формуванні уряду, як правило, набагато вагоміша. Останній, перш ніж призначити главу уряду, звичайно проводить консультації з лідерами політичних партій і головами палат, маючи, таким чином, деяку можливість політичного маневру.

У країнах з парламентарними формами правління глава держави часом може впливати на процес формування уряду. Так, у Німеччині президент вправі виразити сумнів федеральному канцлеру щодо тієї чи іншої

кандидатури на посаду міністра. Якщо заперечення президента достатньо серйозні, він їх може навіть висловити привселюдно.

Глава держави в президентських республіках, виступаючи, як правило, одноособовим носієм виконавчої влади і главою уряду, самостійно призначає і зміщає членів кабінету, визначає його політику і структуру. У напівпрезидентських республіках право глави держави на призначення міністрів і керівництво роботою уряду має більш обмежений характер, оскільки уряд формується з урахуванням розміщення партійних сил у парламенті, а його главою є не президент, а прем'єр-міністр. Ступінь впливу президента на формування і діяльність уряду багато в чому визначається збігом чи розбіжністю президентської і парламентської більшості. У випадку, якщо президент і парламентська більшість належать до однієї партії (блоку партій), перший, будучи її лідером, формує уряд з числа членів цієї партії, підбираючи кандидатури на міністерські посади переважно за своїм розсудом. Якщо ж більшість у парламенті належить опозиції президенту, то він "зобов'язаний надати прем'єр-міністру значну волю в підборі своїх міністрів" [53; с. 141].

В уряді Ж. Ширака, сформованому в 1986 р. опозиційними французькому президенту Ф. Міттерану партіями, останній реально впливав лише на підбор кандидатур на посади міністрів закордонних справ і оборони (з обліком тих значних повноважень, що надані главі держави в зазначених областях). Аналогічно і в Польщі, де дуже яскраво виражені риси напівпрезидентської республіки, президент зберігає за собою право призначати міністрів закордонних справ, внутрішніх справ і оборони.

Як вища посадова особа адміністрації глава держави робить призначення (у парламентарних країнах за порадою уряду) і на найважливіші посади в державному апараті. В Індії президент призначає губернаторів штатів, головного комісара по виборах, спеціального чиновника по справах відсталих каст і племен, членів комісії з офіційної мови, фінансової комісії і т.д.

Глава держави звичайно є головнокомандуючим збройними силами, головує в різних радах і комітетах оборони. У країнах, де глава держави є реальним носієм виконавчої влади, він відіграє вирішальну роль у керівництві збройними силами. У президентських республіках його відповідні рішення звичайно автоматично дублюються наказами міністра оборони. В умовах напівпрезидентських республік президент, будучи верховним головнокомандуючим, найчастіше не має одноособові повноваження по керівництву збройними силами. Тут показова ст. 21 конституції Франції 1958 р., у якій говориться, що відповідальність за національну оборону несе прем'єр-міністр [30; с. 41].

У країнах з парламентарними формами правління, де глава держави повинен діяти відповідно до рекомендацій уряду і його глави, формальне оголошення монарха чи президента верховним головнокомандуючим не означає його дійсного керівництва збройними силами, оскільки ці функції фактично виконують прем'єр-міністр і міністр оборони. Дуже типовим для парламентарних держав є положення ст. 45 конституції Греції 1975 р., відповідно до якої "Президент Республіки очолює Національні Збройні сили, командування якими здійснюється Урядом відповідно до закону"[27; с. 161] .

В окремих парламентарних країнах глава держави практично не має ніяких конституційних повноважень по керівництву армією. Основний закон ФРН 1949 р., наприклад, нічого не говорить про повноваження президента як головнокомандуючого збройними силами, наділяючи "правом видання наказів і правом командування збройними силами" федерального міністра оборони (ст. 65 "а").

До найважливіших повноважень глави держави відносяться функції, зв'язані з діяльністю парламенту (призначення дати парламентських виборів, відкриття і закриття парламентських сесій, скликання і розпуск парламенту), а також із самим законодавчим процесом (право законодавчої ініціативи, право відкладеного вето, право промульгації законів, право прийняття нормативних актів, що мають силу закону). Право розпуску парламенту

звичайно надається главі держави в країнах зі змішаними і парламентарними формами правління. У парламентарних країнах подібний крок глава держави, як правило, може зробити лише за рекомендацією уряду. У конституції Японії говориться, що імператор здійснює розпуск нижньої палати парламенту лише "за порадою і зі схвалення кабінету" (ст. 7) [30; с. 174].

У напівпрезидентських республіках і дуалістичних монархіях глава держави може здійснювати дане повноваження і зі своєї ініціативи. В Франції при ухваленні подібного рішення президент повинний лише проконсультуватися з прем'єр-міністром і головами палат парламенту, причому в конституції нічого не говориться про обов'язковість думки останніх для глави держави. Президент Фінляндії може розпустити парламент як за порадою уряду, так і за власною ініціативою, але за згодою уряду. У політичній практиці Фінляндії мали місце випадки, коли через незгоду кабінету на розпуск парламенту президент звільняв уряд у відставку й утворював такий кабінет, що був згодний з розпуском парламенту.

Оскільки право розпуску парламенту - дуже дієвий засіб впливу виконавчої влади на законодавчу, сучасні конституції звичайно передбачають ряд його обмеження з метою додання політичній системі більш збалансованого характеру, установлюючи вичерпний ряд умов, що дозволяють главі держави розпустити парламент чи навпаки, що забороняють йому це зробити [53].

Одним з найбільш розповсюджених підстав для розпуску парламенту главою держави є тривала неможливість формування уряду через позицію парламенту. Так, конституція Іспанії 1978 р. передбачає, що якщо після закінчення двомісячного терміну з часу першого голосування про призначення голови уряду жоден з кандидатів не одержить вотуму довіри конгресу, король розпускає обидві палати і призначає нові вибори за згодою голови конгресу (п. 5 ст. 99). Президент Угорщини вправі розпустити Державні збори у випадку, якщо Державні збори одного скликання протягом 12 місяців щонайменше чотири рази винесли вотум недовіри Раді міністрів.

По Конституції РФ президент може розпустити Державну Думу у випадку триразового відхилення представлених главою держави кандидатур голови уряду (п. 4 ст.111), а також при повторному вираженні нею недовіри уряду протягом трьох місяців (п. 3 ст. 117) [28].

До дуже розповсюджених обмежень відноситься заборона розпуску парламенту протягом визначеного терміну до чи після парламентських виборів. Конституція Франції забороняє розпуск парламенту протягом року з моменту виборів нових Національних зборів замість розпущених (ст. 12). Конституція Чехії забороняє главі держави розпустити нижню палату парламенту в останні три місяці терміну її повноважень (п. 2 ст. 35). Президенти Італії, Румунії і Росії не вправі здійснювати дане повноваження в останні шість місяців свого конституційного мандату, а президент Болгарії - в останні три місяці.

Може передбачатися також обмеження загального числа розпусків парламенту. Парламент Австрії, наприклад, може бути розпущений по одній і тій же причині лише один раз протягом терміну конституційних повноважень президента. Відповідно до ж конституції Молдови 1994 р. парламент може бути розпущений лише один раз протягом одного року (п. 3 ст. 85). Аналогічне положення містить і конституція Румунії 1991 р. (п. 2 ст. 89).

Ряд конституцій (Франції, Росії, Польщі, Угорщини, Румунії) забороняють розпуск парламенту у випадку введення в країні надзвичайного стану. Конституція РФ, крім того, забороняє президенту розпустити Державну Думу з моменту висунання нею проти нього обвинувачення і до ухвалення відповідного рішення Радою Федерації (п. 4 ст. 109).

Дуже своєрідні умови розпуску парламенту президентом передбачаються законодавством Латвії. Президент може висунути лише пропозицію про розпуск сейму, що виноситься на загальний референдум. Якщо на референдумі більшість громадян підтримає пропозицію глави держави, то парламент розпускається і проводяться позачергові

парламентські вибори. У противному випадку у відставку зобов'язаний піти сам президент. На стримування можливих зайвих амбіцій виконавчої влади стосовно законодавчої спрямоване положення, включене в конституцію Намібії 1990 р.: президент, що розпустив парламент, повинний переобиратися одночасно з проведенням нових парламентських виборів (п. 5 ст. 29).

Глава держави найчастіше є дуже активним учасником законодавчої діяльності парламенту. В одних країнах (Росія, Мексика, Польща, Угорщина) він наділяється законодавчою ініціативою, в інші (США, Франція, Румунія, Болгарія) - глава держави такого права формально не має, хоча часом саме від нього виходить ініціатива проведення тих чи інших законодавчих заходів. Президент США, наприклад, може впливати на законотворчу діяльність конгресу через ряд інших своїх повноважень, найважливішим з яких є право звертатися до парламенту з "Посланнями про стан Союзу", що фактично розглядаються як пропонована президентом програма законодавчої діяльності конгресу.

Глава держави звичайно підписує й опубліковує закони протягом визначеного терміну після їхнього прийняття парламентом. У США даний термін складає 10 днів, у Росії - 14 днів, у Франції - 15 днів, у Румунії - 20 днів, у Польщі - 30 днів. Дуже тривалий термін, протягом якого президент може не підписувати отриманий ним з парламенту законопроект, передбачається законодавством Фінляндії - три місяці. Такого права, однак, позбавлені монархи Японії і Швеції, цілком відсторонені від участі в законотворчій діяльності парламенту.

У переважній більшості країн глава держави володіє таким вагомим засобом впливу на парламент, як право вето. Розрізняють два його основні різновиди: абсолютне і відносне.

Абсолютне вето означає, що відмова глави держави схвалити прийнятий парламентом законопроект є остаточною і не може бути подолана. В даний час абсолютне вето практично не застосовується, хоча

формально і не виключається конституційним правом ряду монархічних держав.

Відкладене вето наділяє главу держави правом повернути переданий йому законопроект для повторного обговорення в парламенті. Відкладальне вето звичайно переборюється простою (Греція, Італія, Румунія, Угорщина) або кваліфікованою (США, Росія, Польща, Чехія) більшістю голосів членів парламенту.

У США використовується і так назване "кишенькове" вето. Відповідно до нього, якщо до перерви сесії конгресу залишається менше 10 днів, передбачених конституцією для підписання законопроекту президентом, останній може залишити його не підписаним. У такому випадку конгрес повинен прийняти зазначений законопроект на наступній сесії.

Найчастіше вето поширюється на законопроект у цілому. У ряді країн (Франція, Філіппіни, Мексика, Еквадор) застосовується "вибіркове" вето, що накладається главою держави на окремі статті і положення законопроектів.

Глава держави може володіти ще такими засобами впливу на парламент, як право звертання в орган конституційного контролю з метою перевірки конституційності того чи іншого законопроекту, а також право винесення законопроекту на референдум (має поширення, насамперед, у франкомовних країнах).

У деяких країнах глава держави вправі призначати окремих членів парламенту. Так, президент Індії може призначити у верхню палату 12 членів з числа осіб, що мають спеціальні знання і практичний досвід в області літератури, науки, мистецтва і суспільної діяльності, а в нижню - не більш двох чоловік з числа представників англо-індійської громади. Аналогічно в Італії президент має право призначити в сенат п'ять чоловік з числа почесних громадян, що прославили країну досягненнями в області науки, літератури, мистецтва [57; с. 241].

Поряд з повноваженнями, що дозволяють впливати на законодавчу діяльність парламенту, глава держави найчастіше наділяється правом видавати власні нормативні акти. У країнах з парламентарними формами правління такі повноваження здійснюються строго за порадою уряду, що і несе за них відповідальність. У країнах же, де глава держави наділений реальною виконавчою владою, він самостійно видає нормативні акти, що найчастіше не потребують міністерської контрасигнації.

Як показав досвід держав "третього світу", в умовах авторитарних режимів президентські декрети можуть грати чи не основну роль у законодавстві країни. Так, у Пакистані і Бангладеш під час воєнного стану, коли представницькі органи практично не функціонували, законодавчий процес здійснювався винятково за допомогою президентських декретів, причому в такий спосіб вносилися навіть зміни в конституцію. Сьогодні ж у рамках загальних процесів демократизації спостерігається тенденція до обмеження дуже широких законодавчих повноважень президента в багатьох країнах, що розвиваються. У даному відношенні показова конституція Бразилії 1988 р., що обмежила право глави держави видавати нормативні акти, що мають силу закону. Президент Бразилії тепер може видавати лише тимчасові розпорядження, що повинні бути негайно представлені конгресу і утрачають свою силу у випадку, якщо вони не одержали законодавчого затвердження протягом 30 днів. Цікаво, що інститут тимчасових розпоряджень був запозичений Бразилією з конституції такої парламентарної держави, як Італія, ст. 77 яке надає аналогічні повноваження уряду. Подібне запозичення, імовірно, служить свідченням визначеного зближення різних форм правління і деякої універсалізації конституційного права країн сучасного світу [57; с. 241].

Незважаючи на закріплення в конституціях більшості країн принципу поділу влади глава держави традиційно володіє і деякими судовими повноваженнями. До найважливіших з них відносяться призначення на вищі судові посади і здійснення права помилування. У ряді країн санкція глави

держави може також вимагатися для приведення в дію вироку про страту (наприклад, ст. 39 конституції Йорданії).

Конституції найчастіше наділяють главу держави відносно широкими надзвичайними повноваженнями, до яких, у першу чергу, відноситься введення надзвичайного (військового, облогового і т.п.) стану (звичайно по попередній чи негайній наступній консультації з парламентом, Верховним судом або іншим відповідним органом). Наприклад, відповідно до Конституції РФ "Президент Російської Федерації при обставинах і в порядку, передбачених федеральним конституційним законом, уводить на території Російської чи Федерації в окремих її місцевостях надзвичайний стан з негайним повідомленням про це Раді Федерації і Державній Думі" (ст. 88) [28; с. 124].

Уведення надзвичайного стану може мати своїм правовим наслідком призупинення дії деяких конституційних гарантій, розширення повноважень виконавчої влади, адміністративних органів, тимчасове верховенство декретів глави держави над поточним законодавством. По конституції Шрі-Ланки 1978 р. подібні декрети президента можуть "скасовувати, змінювати чи припиняти дію будь-якого закону, за винятком положень Конституції" (ст. 155). Відповідно до конституції Франції 1958 р., положення якої потім були запозичені основними законами деяких франкомовних країн Африки, президент при наявності виняткових обставин вправі приймати будь-які заходи, продиктовані обставинами (ст. 16). Багато в чому аналогічні положення містяться й у конституції Казахстану 1995 р. (п. 16 ст. 44) [31; с. 221].

У ряді країн (Іспанія, Швеція, Японія) глава держави позбавлений яких-небудь надзвичайних повноважень. В Іспанії, наприклад, стан загрози оголошується декретом уряду, а стан облоги - абсолютною більшістю членів нижньої палати за пропозицією уряду.

Вищевказані функції глава держави реалізує, спираючись в значній мірі на свій адміністративний апарат. Функціонування останнього

найчастіше безпосередньо не регулюється конституціями (США, Франція), хоча в окремих країнах про нього може міститися згадування в основному законі (ст. 83 "і" Конституції РФ).

3.3. Проблеми застосування імпічменту в Україні

Чинна Конституція України 1996 року порівняно з попередньою Конституцією і проектами Конституції закріпила зовсім інше становище вищих органів державної влади, зокрема Президента України. Відповідно до прийнятої в 1996 році і чинної сьогодні Конституції України, Президент перестав бути главою виконавчої влади і нібито випав із тріади поділу влади. Йому відведена важлива роль у здійсненні поділу влади - він пов'язаний обов'язком співробітництва і системою стримувань і противаг з усіма гілками влади, хоча структурно не входить до жодної з них.

Сьогодні правовий статус глави держави в Україні визначається особливостями парламентсько-президентської форми правління, яка після періоду 2005-2010 років знову стала реальністю внаслідок відповідних громадсько-політичних і конституційно-правових трансформацій починаючи з 22 лютого 2014 року.

Інститут імпічменту Президента України є основним видом конституційно-правової відповідальності глави держави¹. Процедура імпічменту була запозичена авторами української Конституції з парламентської практики США та Англії та дещо ускладнена через відсутність двопалатного парламенту. 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» [1].

Встановлена Конституцією України процедура імпічменту досить

¹ Така відповідальність реалізується також у формі скасування прийнятих Президентом правових актів внаслідок визнання їх неконституційними Конституційним Судом України.

складна. Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту порушується більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Після цього для проведення відповідного розслідування Верховна Рада створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі і яка з'ясовує обставини справи. Висновки і пропозиції комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради, яка за наявності підстав приймає рішення про звинувачення Президента України.

Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту 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 імпичмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину [1].

Саме формулювання «інші злочини» дає змогу говорити про політичну відповідальність Президента України, бо ними можуть бути будь-які політично мотивовані дії глави держави.

У кримінальному праві під державною зрадою розуміється умисна діяльність на шкоду суверенітету, територіальній цілісності, обороноздатності та державній безпеці України, а злочин — це суспільно небезпечне діяння, що посягає на суспільний устрій України, її політичну та економічну системи, власність, особистість, політичні, трудові, майнові права і свободи. По-перше, державна зрада — поняття видове щодо злочину, і тому не зрозуміло, чому треба було виділяти його як окрему підставу імпичменту. По-друге, таке формулювання не дає можливості притягнути Президента України до відповідальності за здійснення «виконавчих» повноважень, а також у всіх інших випадках, коли Президент порушує Конституцію, законодавство, присягу, дискредитує звання Президента або

порушує інтереси держави.

Таким чином, імпічмент передбачає шість стадій:

- ініціювання питання Верховною Радою,
- створення тимчасової слідчої комісії,
- розгляд Верховною Радою її пропозицій,
- перевірка Конституційним Судом,
- підготовка рішення Верховним Судом і передача його до Верховної Ради,
- розгляд Верховною Радою питання про імпічмент і прийняття рішення.

Зазначена процедура усунення Президента України з посади має певні недоліки. Зокрема, не знайшла відображення в законодавстві ціла низка процедурних питань, таких, як строки здійснення імпічменту, порядок створення і функціонування тимчасової спеціальної комісії, порядок збору доказів, наслідки здійснення імпічменту.

До речі, до Верховної Ради України ще у 1998 році був внесений законопроект «Про порядок усунення з поста Президента України в порядку імпічменту» [7], який так і не був розглянутий Верховною Радою, оскільки сприймався не як юридична процедура, а як політичний акт, спрямований проти Президента Л.Кучми. Пізніше за президентства В. Януковича в 2011 році народним депутатом України Яценюком А. П. був внесений проект Закону України «Про порядок імпічменту Президента України» від 23.08.2011 р. [14]

Тож блокування подібних законопроектів може свідчити лише про те, що людина на посту Президента сприймає закон про імпічмент як загрозу своєму перебуванню на цьому посту, а його не підписання - як усунення цієї загрози.

Безумовно, притягнення Президента України до відповідальності - міра виняткова і повинна застосовуватися тільки у виключних випадках. Адже Президент України лише протягом 1998 року чотири рази стояв на порозі

імпічменту, тому наше суспільство звикло жити поряд з імпічментом, сприймаючи його як засіб зведення політичних рахунків. Саме цей факт дискредитує інститут імпічменту Президента України як дійову, сувору форму реалізації конституційно-правової відповідальності. Але ж, з іншого боку, складна політична ситуація, що склалася навколо взаємовідносин Президента і парламенту України, доводить: парламент за чинним законодавством фактично не має засобів впливу на Президента.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що досить складний порядок притягнення Президента до відповідальності, відсутність процесуальної регламентації імпічменту робить його здійснення майже неможливим.

На нашу думку, підстави імпічменту доцільно розширити. Світова практика застосування імпічменту щодо президента свідчить про ширше тлумачення конституційною теорією підстав імпічменту, ніж це закріплено Конституцією України.

Досить часто підставою для усунення з поста є порушення президентом Конституції і законів держави. Такі статті містять, наприклад, Конституції Болгарії, Литви, Білорусі, Хорватії, Угорщини, ФРН, Італії та інших країн [8].

В інших країнах підстави імпічменту визначені більш чітко. Так, в Естонії і Росії Президент підлягає імпічменту за вчинення кримінального злочину, в Італії, Чехії, Франції — за державну зраду, у Литві — за порушення присяги, у Словенії — за діяльність проти суверенітету і територіальної цілісності держави або дії, спрямовані на підрив демократичного конституційного ладу, в Ірландії — за негідну поведінку.

Такий широкий спектр підстав для імпічменту підтверджує багатofункціональність цього інституту, мета якого полягає не тільки у відстороненні від влади осіб, що здійснили правопорушення, а й у дотриманні балансу гілок влади, недопущенні зловживання владою, забезпеченні належного здійснення президентом своїх функцій.

У сучасній конституційній теорії існують різні погляди щодо тлумачення підстав імпічменту. На думку прихильників вузького трактування, підставою імпічменту необхідно вважати виключно вчинення кримінального злочину. Інші вважають такою підставою порушення будь-яких правових норм. На користь такого підходу свідчить тривала практика застосування цієї процедури у Сполучених Штатах Америки. Ми підтримуємо думку, що імпічмент — це не засіб покарання злочинців, а засіб впливу на порушників встановленого державного порядку. Адже він тягне зняття недоторканності й дає можливість у подальшому притягнути винну особу до відповідальності [29, с. 38].

Аналіз випадків застосування процедури імпічменту щодо президентів свідчить, що негативну поведінку президента, яка підлягає засудженню і тягне за собою імпічмент, можна поділити на *три категорії*: 1) перевищення конституційних меж своїх повноважень на шкоду іншій гілці влади; 2) злісне порушення встановленого порядку правління, що перешкоджає здійсненню функцій і досягненню мети конкретної державної установи; 3) використання службового становища в особистих цілях або для досягнення результатів, не пов'язаних з діяльністю посадової особи. Всі ці дії, а також вчинення державної зради і злочину підпадають під формулювання «порушення Конституції і законів». Тому, на нашу думку, доцільно внести зміни до ч. 1 ст. 111 Конституції України, зазначивши, що Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у випадку порушення ним Конституції і законів України [81, с. 63].

Як бачимо, автори Конституції України визначили досить широкі та нечіткі межі підставам притягнення до відповідальності Президента України у порядку імпічменту, що значно знижує як демократичність, так і ефективність цього інституту. Проте ми ще не можемо судити повного мірою про цю процедуру, оскільки не маємо жодного прецеденту. На нашу думку, саме наявність достатньої кількості практичних справ дає право судити про характер тієї чи іншої процедури. Адже не можна сказати

наперед, у чиїх руках опиниться цей важливий механізм. Одне, що можна стверджувати цілком певно, це те, що надмірно ускладнена процедура імпічменту в Україні не робить її еталоном у сучасному демократичному світі.

Варто відзначити, що в українській практиці мав місце прецедент, який міг компенсувати ускладненість процедури імпічменту і дати змогу сформуванню порядку денний щодо усунення з посади Президента опозицією від імені громадськості. Так, 15 жовтня 2002 року суддя Апеляційного суду м. Києва Юрій Василенко виніс постанову про порушення кримінальної справи щодо Президента України Леоніда Кучми. У постанові Апеляційного суду містився довгий перелік статей Кримінального кодексу України, за якими вимальовуються «ознаки злочинів» Президента, всього їх налічується 11. Зокрема, це ст. 112 («посягання на життя державного чи громадського діяча»), ст. 161 («порушення рівноправності громадян залежно від їх 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 професійній діяльності 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 службових повноважень»), ст. 368 («одержання хабара»),

Винесення постанови про порушення кримінальної справи щодо Президента України викликало правову дискусію щодо правомірності, конституційності такого заходу.

Ясність вініс Конституційний Суд України своїм рішенням від 10 грудня 2003 року, в якому зазначив, що положення частини першої статті 111

Конституції України треба розуміти так, що конституційна процедура розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи. Оскільки імпічмент у системі конституційних інститутів за своєю правовою природою є позасудовим конституційним процесом, за змістом якого парламент у разі вчинення злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста [12].

Таким рішенням Конституційний Суд України позбавив права участі в ініціюванні розгляду питання про відповідальність Президента України пересічного громадянина, залишивши це право лише за Верховною Радою України.

Отже, вважаємо за доцільне: по-перше, прийняти окремий закон, який регулював би процедуру імпічменту Президента України. При цьому слід враховувати, що запровадження інституту імпічменту доцільне щодо інших посадових осіб. Тому такий закон має бути універсальним і регулювати питання імпічменту всіх вищих посадових осіб. У цьому законі, на нашу думку, потрібно чітко окреслити коло суб'єктів, що підлягають імпічменту, строки усіх стадій його проведення тощо.

По-друге, потрібен універсальний правовий акт, який би регулював загальний порядок створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України. Зауважимо, що 15.01.2009 парламентом був прийнятий Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії» [5]. Проте невдовзі він був визнаний Конституційним Судом України неконституційним [10] і відповідно втратив чинність. Це створило прогалину у правовому регулюванні відповідної стадії процедури імпічменту Президента України. Такий закон був би ще однією запорукою проти можливих зловживань.

Необхідне також законодавче закріплення правових наслідків у випадку припинення імпічменту внаслідок відставки Президента (іншої посадової особи). Світовій практиці застосування цього конституційно-

правового інституту відомі випадки, коли добровільна відставка посадової особи в ході імпічменту припиняла розслідування кримінальної справи. Так, у 1973 році Президент США Р. Ніксон внаслідок уотергейтського скандалу самохіть пішов у відставку, і кримінальна справа проти нього була припинена.

Вважаємо за доцільне визначити, що добровільна відставка Президента не повинна припиняти розслідування по кримінальній справі або настання інших юридичних наслідків за вчинене правопорушення. Крім того, ні Конституція України, ні законодавство не містять вказівки на наслідки імпічменту. Лише п.3 частини другої ст. 108 Конституції України зазначає, що повноваження Президента припиняються достроково у разі усунення з поста в порядку імпічменту [1]. На нашу думку, обов'язково треба передбачити у законі, який регулюватиме процедуру здійснення імпічменту, що його наслідком є не тільки відставка посадової особи, а й заборона займати в майбутньому будь-яку посаду в органах державної влади. Така санкція є логічним наслідком імпічменту.

Значною вадою поточного законодавства є відсутність можливості порушити питання про відповідальність Президента шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та за ініціативою Верховної Ради (до прийняття Конституції України 1996 року така можливість законодавством враховувалася). Згідно з Конституцією України (ст.5) народ є єдиним джерелом влади і здійснює її як безпосередньо, шляхом референдуму, так і через вибори. Але ст.108 Конституції України не передбачає дострокове припинення повноважень Президента України за рішенням всеукраїнського референдуму, що, на нашу думку, не сприяє утвердженню в суспільстві демократичних цінностей.

З огляду на це вважаємо необхідним доповнити частину другу ст. 108 Конституції України таким пунктом: повноваження Президента України припиняються достроково у разі рішення всеукраїнського референдуму про його відставку. Крім того, відповідні зміни слід внести до ст. 3 Закону

України «Про всеукраїнський референдум», зазначивши, що предметом всеукраїнського референдуму може бути питання щодо усунення Президента України з поста, а також до ст.13, зазначивши що референдум з цього питання призначається Верховною Радою України на вимогу трьох мільйонів громадян України [34, с. 53].

Отже, Україна належить до держав з неklasичною, змішаною формою правління, коли взаємовідносини між гілками влади характеризуються відходом від традиційних схем, що дістало вияв у особливому статусі Президента України.

Аналіз повноважень Президента України дає змогу говорити про його функціональне відношення до виконавчої влади, а також стверджувати, що встановлена чинним законодавством конституційно-правова відповідальність не відповідає обсягу його повноважень. Це призводить до порушення балансу між гілками влади та неможливості притягнення Президента України до цього виду юридичної відповідальності. Тому, на нашу думку, доцільно внести певні зміни до законодавства.

По-перше, доцільно доповнити ч.1 ст. 111 Конституції України положенням про те, що Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у випадку порушення ним Конституції і законів України.

По-друге, для врегулювання процедури здійснення імпічменту Президента України необхідно прийняти Закон «Про імпічмент», де визначити строки всіх стадій його проведення, наслідки здійснення та припинення. Окремо слід визначити, що наслідком імпічменту є не тільки відставка Президента, а й заборона займати в майбутньому будь-яку посаду в органах державної влади.

По-третє, необхідно прийняти універсальний правовий акт для регламентації питань про створення та діяльність тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, в якому окремий розділ доцільно присвятити здійсненню процедури імпічменту.

По-четверте, пропонуємо доповнити частину другу ст.108 Конституції України положенням про можливість дострокового припинення повноважень Президента України у разі відповідного рішення всеукраїнського референдуму. Для реалізації цього конституційного положення необхідно також внести відповідні зміни до ст.3 та ст.13 Закону України «Про всеукраїнський референдум», зазначивши, що предметом всеукраїнського референдуму може бути питання дострокового припинення повноважень Президента України і що референдум з цього питання призначається Верховною Радою України на вимогу трьох мільйонів громадян України [53].

Висновки до розділу 3

На основі здійсненого дослідження можна дійти висновку, що імпічмент у більшості країн світу (крім, звичайно, Великої Британії, США, Франції та ще кількох країн) стосується лише притягнення до відповідальності президента країни. Тобто коло осіб, які підлягають усуненню з посади в порядку особливої процедури — імпічменту — було обмежено законодавцями лише до глави держави. Практично у всіх країнах із президентською формою правління передбачена процедура усунення вищих посадових осіб держави від влади, однак скрізь вона має досить складний характер, і реалізація її на практиці також досить ускладнена. Це є однією з причин того, що політичні кризи, що вирішуються досить легко за парламентської форми правління за допомогою зміни прем'єр-міністра, формування нової функціональної більшості чи проведення перевиборів, в умовах президентської республіки можуть переростати у конституційну кризу. Залучення до кінцевого етапу процедури імпічменту (власне, усунення з посади) лише законодавчого органу держави не гарантує того, що усунення з посади президента країни буде заснованим виключно на нормах права, а не стане результатом авантюри з боку політичних фракцій або третіх сил

(фінансових чи лобістських груп на основі сфальсифікованих фактів тощо).

Імпічмент у пострадянських країнах, і зокрема в Україні, навряд чи є 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 повністю унеможлиблює проведення цієї процедури на практиці. Це мало б гарантувати високу кваліфікованість винесеного звинувачення та його об'єктивність, проте кількість голосів, необхідних для усунення президента з посади, зводить нанівець і цю перевагу. Адже в парламенті завжди є депутати, які повністю підтримують курс президента незалежно від вчинення останнім певних правопорушень. Тобто кримінальна відповідальність повністю підміняється політичною, а можливість притягнення президента до політичної відповідальності парламентом практично дорівнює нулю, враховуючи рівень корумпованості та застосування адміністративного ресурсу в більшості країн пострадянського простору. З огляду на це необхідно врівноважити політичні й правові складові відповідальності в інституті імпічменту в Україні. Крім того, навіть Конституційний Суд України не вбачає за необхідне контролювати діяльність Президента та ініціювати імпічмент у разі зловживань.

ВИСНОВКИ

Ефективне функціонування влади в умовах її поділу 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 імпічменту.

Оскільки інститут імпічменту є формою конституційно-правової відповідальності і тісно пов'язаний з відповідальністю вищих посадових осіб держави, то його призначення і зміст впливає з сутності конституційної відповідальності.

Визначення конституційно-правової відповідальності у вітчизняній правовій літературі досить суперечливі, однак в будь-якому випадку визнається наявність двох аспектів (видів) конституційно-правової відповідальності - позитивного (відповідальність до порушення якоїсь норми в розумінні відповідального поведіння) і негативного (ретроспективного, негативні наслідки для порушника соціальної норми). Відповідальність першого виду несуть усі суб'єкти конституційно-правових відносин, відповідальність другого виду пов'язана із застосуванням спеціальних заходів впливу, що випливають з неналежної поведінки суб'єктів конституційно-правових відносин.

Виходячи з цього, вважаємо, що конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади - це юридична відповідальність політичного характеру, що існує у сфері конституційних відносин і реалізується у відповідальному ставленні суб'єктів конституційно-правових відносин до здійснення їх правового статусу та компетенції (позитивний аспект), а у випадках його порушення - у примусовому застосуванні заходів впливу (негативна відповідальність), суть яких полягає у вилученні із сфери політики та позбавленні права

здійснювати державну владу.

Характерною рисою конституційно правової відповідальності є те, що вона завжди має політичний характер, а також той факт, що єдиної процедурної форми її застосування не існує.

Метою конституційно-правової відповідальності є охорона і забезпечення порядку здійснення публічної влади, дотримання органами і посадовими особами, що беруть участь у здійсненні публічної влади, приписів норм Конституції і конституційного законодавства, запобігання (превенція) посяганням на порядок здійснення публічної влади.

Аналіз становлення та функціонування конституційно-правової відповідальності та окремого її інституту — імпичменту — показав, що цей інститут виник і розвивався паралельно із запровадженням у світову практику державного будівництва принципу поділу влади. В ході своєї еволюції конституційно-правова відповідальність стала складовою системи стримувань і противаг. Тому розглядати цей інститут доцільно, на нашу думку, через призму його призначення і функціонування в механізмі поділу влади.

Конституційно-правова відповідальність парламенту, уряду, глави держави повинна існувати як цілісна система, яка передбачає стримування і противаги для кожної з гілок щодо інших, з метою запобігання домінуванню будь-якої з них. До речі, світова практика застосування цього виду юридичної відповідальності підтверджує, що конституційно-правова відповідальність застосовується для досягнення саме цієї мети.

Доцільність існування і законодавчого закріплення тих чи інших форм конституційно-правової відповідальності (щодо вищих органів це дострокова зміна конституційного статусу органу, відставка, імпичмент та визнання правових актів неконституційними) залежить від місця та ролі державного органу в системі поділу влади, обсягу його повноважень і повинна будуватися за принципами: будь-які повноваження державного органу передбачають відповідальність за їх здійснення; чим більші, вагоміші

повноваження державного органу чи посадової особи, тим вищий рівень його відповідальності.

Принцип поділу влади закріплений у конституціях сучасних країн як одна із засад правової, соціальної держави. Проте його практичне втілення в конкретному державному механізмі набуло багатоваріантного характеру і часом не вписується у рамки класичних положень Дж.Локка, Ш.Монтеск'є, конституціоналістів США. Це пояснюється насамперед поширенням у сучасному світі змішаних форм правління, які характеризуються відходом від традиційних схем побудови структурних взаємозв'язків та взаємодії гілок влади.

Проте, про яку б форму правління не йшлося, кожна з них передбачає особливу систему стримувань і противаг, особливий механізм контролю однієї гілки влади іншою з питань, які мають загальнонаціональний характер. Серед основних складових цього механізму особливе місце посідає процедура імпічменту.

Початкові форми імпічменту відомі з часів античної Греції, проте виникнення інституту імпічменту в сучасному вигляді пов'язане з Англією, де ця процедура ще в другій половині XIV століття застосовувалася щодо урядовців, які виявили неспроможність виконувати покладені на них обов'язки. Згодом концепція імпічменту почала розроблятися філософами і правниками і з кінця XVIII століття дістала поширення в усьому світі.

Початково імпічмент виник і застосовувався англійським парламентом як засіб контролю за діями короля з деяких особливо важливих питань шляхом усунення з посади королівських міністрів та анулювання наказів, виданих королівськими фаворитами.

Хоча процедура імпічменту у Великобританії була законодавчо закріплена, її характер не є суто правовим, адже підстави притягнення до відповідальності мали суто політичний (переважно суб'єктивний) характер. У XIX столітті з розвитком доктрини про відповідальність міністрів потреба у процедурі імпічменту у Великобританії поступово відпадає. Проте

британські традиції застосування процедури імпічменту отримали подальшу реалізацію на американському континенті.

Державою, в якій були закладені сучасні традиції інституту імпічменту і де він знайшов своє законодавче закріплення стали США. Автори американської Конституції вбачали в ньому не стільки засіб покарання правопорушників, скільки засіб впливу на порушників встановленого державного порядку і засіб реалізації цього порядку.

У США імпічмент - це особлива, побудована на зразок судової, процедура притягнення до відповідальності Конгресом США вищих державних посадових осіб, які вчинили правопорушення або проступки. Імпічмент у США має чотири особливості, які відрізняють його від інших судових процедур. Це суб'єкт, підстава, порядок провадження та наслідки. Усі ці особливості виразно вказують на те, що імпічмент - це явище не суто правове, а політико-правове. І практичний досвід США щодо застосування імпічменту цю точку зору підтверджує.

Отже, процедура імпічменту, яка виникла на законодавчому рівні у Великій Британії та була запозичена США з урахуванням особливостей політичної і правової систем, стосувалася всіх цивільних посадових осіб, а підставами її застосування, крім державної зради та хабарництва, була вся сукупність дій, що підпадала під визначення «інші тяжкі злочини та проступки», що відразу зміщувало походження та характер інституту в бік політичних відносин. Тож закріплений у Конституції США (писаній) та Великобританії (неписаній) інститут імпічменту є не лише правовим, а й, через свободу трактування підстав про його ініціювання, і політико-правовим інститутом.

Сучасне смислове навантаження поняття «імпічмент» надто широке. Він тлумачиться як спеціальна процедура обвинувачення за рішенням парламенту вищих посадових осіб держави (президентів, міністрів) у випадку порушення ними законів даної країни; як процедура обвинувачення цих осіб у службових правопорушеннях. Під імпічментом також розуміють

особливий порядок судочинства в справах про злочини, що вчиняються вищими посадовими особами.

В абсолютній більшості країн світу процедура імпічменту стосується лише посади глави держави. Проте не в усіх країнах ця процедура здійснюється однаково з огляду на різний спосіб обрання глави держави, стосунки між президентом та парламентом, тобто спосіб державного правління, покладені на нього повноваження, кількість палат парламенту та кількість голосів, щоб довести справу до усунення глави держави з посади. Більше того, чітко не фіксований перелік підстав притягнення до відповідальності, що накладає відбиток політики на правові норми та розширює коло підстав і санкцій.

У сучасній конституційній теорії існують різні погляди щодо тлумачення підстав імпічменту. На думку прихильників вузького трактування, підставою імпічменту необхідно вважати виключно вчинення кримінального злочину. Інші вважають такою підставою порушення будь-яких правових норм. На користь такого підходу свідчить тривала практика застосування цієї процедури у Сполучених Штатах Америки. Ми підтримуємо думку, що імпічмент — це не засіб покарання злочинців, а засіб впливу на порушників встановленого державного порядку. Адже він тягне зняття недоторканності й дає можливість у подальшому притягнути винну особу до відповідальності.

Важливо зауважити, що в сучасному світі суть процедури імпічменту кардинально змінилася: якщо раніше зміст імпічменту полягав у захисті самого парламенту, то тепер, коли законодавча влада часто стає потужнішою за виконавчу, і їй уже не треба ні від кого захищатися, імпічмент перетворився лише на спосіб контролю парламентом уряду або президента.

При цьому треба враховувати, що часто справжньою метою проведення імпічменту є здебільшого притягнення президента (в деяких країнах також інших посадових осіб) до політичної відповідальності. З цього випливає, що основним принципом демократичності при проведенні

процедури імпічменту має бути захищеність президента від «політичної сваволі» опозиційно налаштованих партій. Єдиним можливим виходом з даної ситуації є залучення до процедури імпічменту компетентних органів (судів) та визначення кваліфікованої більшості голосів, необхідних для усунення президента з посади. Проте надзвичайна складність процедури внаслідок встановлення високих квот голосів та великої кількості додаткових органів (слідчі комісії, незалежні слідчі, Верховний Суд, Конституційний Суд) може не лише затягувати процедуру, а й зводити її нанівець навіть за наявності складу злочину. Водночас проведення судового розгляду в стінах парламенту небезпечно тим, що члени представницького органу в більшості випадків не мають необхідної компетентності для вирішення такого роду справ. Випадок, коли невдало ініційований імпічмент тягне за собою розпуск парламенту, може призвести до цілком зворотної ситуації, в якій жертвою політичних інтриг може стати сам парламент. Тож необхідне створення дійового механізму політико-правової відповідальності, в якій імпічмент є інститутом з чітким переліком нормативно закріплених підстав, а політична складова полягає лише в результатах (санкціях) — відстороненні від влади та самій посаді, яка є публічною та відповідно політично забарвленою.

Система і форми конституційно-правової відповідальності Президента України визначаються його місцем та роллю у системі поділу влади згідно з передбаченою Конституцією України формою правління. Сьогодні правовий статус глави держави в Україні визначається особливостями парламентсько-президентської форми правління, яка після періоду 2005-2010 років знову стала реальністю внаслідок відповідних громадсько-політичних і конституційно-правових трансформацій починаючи з 22 лютого 2014 року.

Інститут імпічменту Президента України є основним видом конституційно-правової відповідальності глави держави. Процедура імпічменту була запозичена авторами української Конституції з парламентської практики США та Англії та дещо ускладнена через відсутність двопалатного парламенту. 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».

Встановлена Конституцією України процедура імпічменту досить складна. Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту порушується більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Після цього для проведення відповідного розслідування Верховна Рада створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі і яка з'ясовує обставини справи. Висновки і пропозиції комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради, яка за наявності підстав 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.

Таким чином, імпічмент Президента України передбачає шість стадій:

- ініціювання питання Верховною Радою,
- створення тимчасової слідчої комісії,
- розгляд Верховною Радою її пропозицій,
- перевірка Конституційним Судом,
- підготовка рішення Верховним Судом і передача його до Верховної Ради,
- розгляд Верховною Радою питання про імпічмент і прийняття рішення.

Зазначена процедура усунення Президента України з посади має певні недоліки. Зокрема, не знайшла відображення в законодавстві ціла низка

процедурних питань, таких, як строки здійснення імпічменту, порядок створення і функціонування тимчасової спеціальної комісії, порядок збору доказів, наслідки здійснення імпічменту.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що досить складний порядок притягнення Президента до відповідальності, відсутність процесуальної регламентації імпічменту робить його здійснення майже неможливим.

Таким чином, імпічмент в Україні (як і у інших країнах пострадянського простору) навряд чи є таким, що ввібрав у себе здобутки країн усталених демократичних традицій. Адже ускладненість процедури (внаслідок залучення до її проведення кількох судових органів і встановлення високої квоти голосів для усунення з посади президента) майже повністю унеможлиблює проведення цієї процедури на практиці. Правова відповідальність повністю підміняється політичною, а можливість притягнення президента до політичної відповідальності парламентом практично дорівнює нулю, враховуючи рівень корумпованості та застосування засобів прямого та опосередкованого тиску на посадових осіб, у тому числі суддів, у більшості країн пострадянського простору.

Зважаючи на ситуацію, що склалася в Україні у сфері правового регулювання конституційно-правової відповідальності глави держави і зокрема процедури його імпічменту, вважаємо за необхідне звернути увагу на необхідність вирішення наступних проблем.

На нашу думку, підстави імпічменту доцільно розширити. Світова практика застосування імпічменту щодо президента свідчить про ширше тлумачення конституційною теорією підстав імпічменту, ніж це закріплено Конституцією України.

Аналіз випадків застосування процедури імпічменту щодо президентів свідчить, що негативну поведінку президента, яка підлягає засудженню і тягне за собою імпічмент, можна поділити на три категорії: 1) перевищення конституційних меж своїх повноважень на шкоду іншій гілці влади; 2) злісне

порушення встановленого порядку правління, що перешкоджає здійсненню функцій і досягненню мети конкретної державної установи; 3) використання службового становища в особистих цілях або для досягнення результатів, не пов'язаних з діяльністю посадової особи. Всі ці дії, а також вчинення державної зради і злочину підпадають під формулювання «порушення Конституції і законів». Тому, на нашу думку, доцільно внести зміни до ч. 1 ст. 111 Конституції України, зазначивши, що Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у випадку порушення ним Конституції і законів України.

Вважаємо за доцільне прийняти окремий закон, який регулював би процедуру імпічменту Президента України. При цьому слід враховувати, що запровадження інституту імпічменту доцільне також щодо інших посадових осіб. Тому такий закон має бути універсальним і регулювати питання імпічменту всіх вищих посадових осіб. У цьому законі, на нашу думку, потрібно чітко окреслити коло суб'єктів, що підлягають імпічменту, строки усіх стадій його проведення тощо.

Потрібен універсальний правовий акт, який би регулював загальний порядок створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України. Прийнятий парламентом 15.01.2009 року Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії» був визнаний Конституційним Судом України неконституційним і відповідно втратив чинність. Це створило прогалину у правовому регулюванні відповідної стадії процедури імпічменту Президента України. Такий закон був би ще однією запорукою проти можливих зловживань.

Необхідне також законодавче закріплення правових наслідків у випадку припинення імпічменту внаслідок відставки Президента (іншої посадової особи). Світовій практиці застосування цього конституційно-правового інституту відомі випадки, коли добровільна відставка посадової особи в ході імпічменту припиняла розслідування кримінальної справи. Так, у 1973 році Президент США Р. Ніксон внаслідок уотергейтського скандалу

добровільно пішов у відставку і кримінальна справа проти нього була припинена.

Вважаємо за доцільне визначити, що добровільна відставка Президента не повинна припиняти розслідування по кримінальній справі або настання інших юридичних наслідків за вчинене правопорушення. Крім того, ні Конституція України, ні законодавство не містять вказівки на наслідки імпічменту. Лише п. 3 частини другої ст. 108 Конституції України зазначає, що повноваження Президента припиняються достроково у разі усунення з поста в порядку імпічменту. На нашу думку, обов'язково треба передбачити у законі, який регулюватиме процедуру здійснення імпічменту, що його наслідком є не тільки відставка посадової особи, а й заборона займати в майбутньому будь-яку посаду в органах державної влади. Така санкція є логічним наслідком імпічменту.

Значною вадою поточного законодавства є відсутність можливості порушити питання про відповідальність Президента шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та за ініціативою Верховної Ради (до прийняття Конституції України 1996 року така можливість законодавством враховувалася). Згідно з Конституцією України (ст.5) народ є єдиним джерелом влади і здійснює її як безпосередньо, шляхом референдуму, так і через вибори. Але ст.108 Конституції України не передбачає дострокове припинення повноважень Президента України за рішенням всеукраїнського референдуму, що, на нашу думку, не сприяє утвердженню в суспільстві демократичних цінностей.

На нашу думку, виходячи з викладеного, доцільно внести наступні зміни до законодавства про імпічмент.

По-перше, доцільно доповнити ч.1 ст. 111 Конституції України положенням про те, що Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у випадку порушення ним Конституції і законів України.

По-друге, для врегулювання процедури здійснення імпічменту

Президента України необхідно прийняти Закон «Про імпічмент», який би комплексно врегулював підстави, стадії та строки його проведення, наслідки здійснення та припинення. Окремо слід визначити, що наслідком імпічменту є не тільки відставка Президента, а й заборона займати в майбутньому будь-яку посаду в органах державної влади.

По-третє, необхідно прийняти універсальний правовий акт для регламентації питань про створення та діяльність тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, в якому окремий розділ доцільно присвятити здійсненню процедури імпічменту.

По-четверте, пропонуємо доповнити частину другу ст.108 Конституції України положенням про можливість дострокового припинення повноважень Президента України у разі відповідного рішення всеукраїнського референдуму. Для реалізації цього конституційного положення необхідно також внести відповідні зміни до ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум», зазначивши, що предметом всеукраїнського референдуму може бути питання дострокового припинення повноважень Президента України і що референдум з цього питання призначається Верховною Радою України на вимогу трьох мільйонів громадян України.

Як нам видається, прийняття законодавства, яким повноцінно регулюватиметься процедура імпічменту з врахуванням викладених вище положень, дозволить перетворити імпічмент на дієву складову конституційно-правової відповідальності глави держави і створить умови для правомірного і ефективного виконання ними своїх функцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

Нормативні джерела:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року
// [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 11, ст.143.
3. Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 16.11.2011 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/5475-17>.
4. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 19.02.2004 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.
5. Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії» від 15.01.2009 № 890-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/890-17/page>
6. Постанова Верховної Ради України «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України» від 22.02.2014 № 757-VII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/757-vii>
7. Проект Закону про імпічмент Президента України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49827
8. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. - К.: Українська Правнича Фундація, - К.: Юрінком Інтер, - 441 с.
9. Основной закон Федеративной Республики Германия // Конституции

государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительными статьями Л.А. Окунькова. - М.: Издат. группа НОРМА- ИНФРА, 1999.

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України конституційності) Закону України "Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України" від 10.09.2009 № 20-рп/2009 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-09>

11. Конституция США // Конституции зарубежных государств. - М.: БЕК, 1996. - С.3-87.

12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів про офіційне тлумачення положень частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпічменту Президента України) від 10.12. 2003 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://www.rada.gov.ua>

13. Проект Закону України «Про порядок імпічменту Президента України» від 23.08.2011 р. (вноситься народним депутатом України Яценюком А. П. (р. N 334) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF6ZU00A.html

Наукові джерела:

14. Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности / С. Авакьян // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. - М.: Юрист, 2001. - 348 с.

15. Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность /

С.Авакьян. - М.: НОРМА, 2002. - 235 с.

16. Авакян С.А. Государственно-правовая ответственность / С.Авакьян // Советское государство и право. - 1975. - № 10. - С. 12-20.

17. Авдеенкова М., Конституционно-правовая ответственность в РФ / М. Авдеенкова Д. Дмитриев: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://ydmitriev.ru/txt/0007.htm>

18. Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства / А. Алексеев. - СПб., 1907. - 125 с.

19. Антонова Л.И. Государственная дисциплина и ответственность / Л.Антонова, Б. Кожохин. - Л.: Из-во ЛГУ, 1990. - 152 с.

20. Афанасьева И.А. Правовые проблемы импичмента И. Афанасьева // Проблемы американистики. - 1985. - № 3. - С. 56-72.

21. Баглай М.В. Конституционное право РФ / М. Баглай. - М.: Манускрипт, 1999. - 467 с.

22. Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение / А. Барнашов.- Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1988. - 100 с.

23. Безуглов А.А. Конституционное право РФ / А. Безуглов, С.Солдатов. - М.: Прогресс, 2001. - В 3 т.: 1 т. - 800 с., 2 т. - 831 с., 3 т. - 750 с.

24. Белкин А.А. Конституционная ответственность: доктринальные проблемы / А. Белкин, А. Бурмистров // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. - М.: Юрист, 2001. - 654 с.

25. Белых А. К. Политическая организация общества и управление / А. Белых. -М.: Изд-во МГУ, 1967. - 476 с.

26. Білоус А., Проект Конституції України: стан, проблеми,

перспективи / М. Карижський, О. Кордун, Р. Павленко. - К.: Заповіт, 1996. – 125 с.

27. Боброва Н.А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты) / Н. Боброва, Т.Зражевская - Воронеж: Изд-во Воронеж, ун-та, 1985. - 152 с.

28. Богдан А. Фьюити. Комментарий к Конституции Украины / А.Богдан // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. - 1996. - № 3(16). - С. 18-23.

29. Бойко О. Імпічмент / О. Бойко // Економіка, фінанси, право. - 1999. - №4. - С. 26-29.

30. Буткевич В. Проект Конституції України у Верховній Раді / В.Буткевич // Нова політика. - 1996. - № 3. - С. 3-18.

31. Ващенко К., Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні / К. Ващенко, О.Кордун, Р.Павленко. - К.: МАУП, 2000. - 248 с.

32. Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование / В. Виноградов. - М.: ТЕРРА, 2000. - 379 с.

33. Вільний тлумачний словник. Новітній онлайн-словник української мови (2013—2017) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://sum.in.ua/f/impichment>

34. Волощук О.Т. Імпічмент як форма контролю за діяльністю вищої посадової особи / О.Т. Волощук // Держава і право. - 2012. - Вип. 55. - С. 191-198.

35. Вятр Е.Дж. Конституционная ответственность в Польше после 1989 года / Е.Вятр // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. - 1996. - №2. - С. 6-15.

36. Гедікова Н.П. Політична відповідальність як критерій політичної соціалізації особистості / Н.Гедікова. - Одеса: Астропринт, 1999. - 24 с.

37. Гоббс Т. Сочинения: в 2 т.: (пер. с лат. и англ.) / Сост. В.В. Соколов. - М.: Мысль, 1989.

38. Государственное право Германии / Сокращенный перевод с немецкого семитомного издания. - М., 1994. - Т.1. - 517 с.

39. Готроп Л. Рушійні сили в умовах кризи: Ф.Д.Рузвельт і Новий курс / Л. Готроп // Розподіл повноважень між гілками влади в умовах суспільно-економічної кризи (доповіді, презентації та дискусії) / Науково-практична конференція, м. Київ, 7-9 квітня 1995 р. - К.: Програма сприяння парламентаві України, 1997. - 318 с.

40. Дзидзоев Р. М. Институт импичмента в России / Р.Дзидзоев. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 214 с.

41. Досвід імпічменту: як за корупцію виганяють з посади президента Бразилії / О. Снігир // <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/05/12/7049124/>

42. Заєць А. Принцип розподілу влад в новітній українській конституційно-правовій практиці / А.Заєць // Вісник Академії правових наук України. - 1998. - № 2 (13). - С. 46-62.

43. Імпічмент в Бразилії: Ділма Русеф продовжить боротьбу // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hotfix.megogo.net/ua/news/view/2566431-impichment-v-brazili-dilma-rusef-prodovzhit-borotbu.html>

44. Кармазіна М. У очікуванні «Вашингтона». Інститут президентства: історія і ризики /М. Кармазіна // День. - 2004. - 17 березня.

45. Ковешников Е.М. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств / Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стешенко Л.А.. - М.: Норма-Инфра М, 1999. - 387 с.

46. Колбая С. Г. Отрешение от должности: мировой опыт и проблемы российского законодательства / С.Колбая // Журнал российского права. – 2004. – № 4. – С. 98-103.
47. Колосова Н.М. Конституционная ответственность - самостоятельный вид юридической ответственности / Н.Колосова // Государство и право. - № 2. - С. 82-90.
48. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации / Н. Колосова. - М.: Юрист, 2000. - 417 с.
49. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и проблемы реализации / А.Кондрашев // Журнал российского права. - 2000. - № 2. - С. 27.
50. Конституционное право зарубежных стран: в 4-х томах / Страшун Б.И. (отв. ред.) - М.:БЕК, 1995. - Т.2: Конституционное право и публичная власть. - 448 с.
51. Конституционное право. Энциклопедический словарь. - М.: НОРМА, 2001. - 759 с.
52. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: Навч. посіб. / За ред. В.М.Бесчастного. – К.: Знання, 2007. – 326 с.
53. Кресіна, І. О. Інститут імпiчменту: порiвняльний полiтико-правовий аналіз [Текст] / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, С. В. Балан. – К. : Юридична думка, 2004. – 176 с.
54. Кримінальне право України. Загальна частина / За редакцією Матишевського П. С. та ін. - К.: Юрінком Інтер, 1997. - 363 с.
55. Крутоголов М.А. Парламент Франции. Организация и правовые аспекты деятельности / М.Крутоголов. - М.: Наука, 1988. - 584 с.
56. Кузьма Т.М. Інститут імпiчменту: полiтико-правовий аналіз // Панорама політологічних студій Науковий вісник Рівненського державного

гуманітарного університету Випуск 4, 2010 // [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: //

http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Pps/2010_4/kuzma.pdf.

57. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права / О.Кутафин. - М.: Высшая школа, 2001. - 430 с.

58. Кынев А.В. Институт президентства в странах Центральной и Восточной Европы как индикатор процесса политической трансформации // Полис. - 2002. - № 2. - С. 126-137.

59. Лазарев А. Заслужил ли импичмент Президент Клинтон? // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.vestnik.com/issues/98/0929/LAZAREV, htm](http://www.vestnik.com/issues/98/0929/LAZAREV.htm)

60. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США / В.Лафитский. - М.: Норма, 1998. - 272 с.

61. Лисенко А.В. Проблемы реалізації процедури імпічменту в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=46850>.

62. Лучин В. О. Теоретические проблемы реализации конституционных норм / В. Лучин. - М.: Манускрипт, 1993. - 258 с.

63. Лучин В.О. Конституционная ответственность / В. Лучин // Связь юридической науки с практикой. - М.: Наука, 1986. - 434 с.

64. Лучин В.О. Конституционные деликты / В. Лучин // Государство и право. - № 1. - С. 9-17.

65. Лучин В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции / В. Лучин // Право и жизнь. - 1992. - № 1. - С. 30-39.

66. Мартинюк Р. Інститут імпічменту в Україні: вади вітчизняної моделі / Р.Мартинюк // Право України . – 2008. – № 2. – С. 105-108.

67. Мельник О.В. Конституційно-правова і політична відповідальність

вищих органів державної влади / О.Мельник // Науковий вісник НАВСУ. - 1999. - № 1- С. 10-15.

68. Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ/ Н.Михалева. - М.: Юристъ, 1998. - 567 с.

69. Мілова М. Президент у парламентській системі правління. Досвід Болгарії / М. Мілова // Віче. - 2003. - № 3. - С. 66-70.

70. Могунова М.А. Парламент Швеции / М.Могунова // Парламенты мира: Сборник. - М.: Интерпракс, 1991. - 864 с.

71. Мордовец А.С. Права человека и юридическая ответственность должностных лиц / А. Мордовец // Межвуз. сб. научных работ. - Ростов-на-Д., 1995. - С. 66-68.

72. Наливайко Л.Р. Проблеми визначення поняття, специфічних ознак та функцій конституційної відповідальності в сучасній конституційній практиці / Л.Наливайко // Право України. - 1999. - № 10 - С. 45-50.

73. Новые конституции стран СНГ и Балтии. Под ред. Михалевой Н.А. - М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. - 498 с.

74. Олькіна О. В. Конституційний інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України розвиток законодавства та юридичної практики: Автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.02. – Одеса, 2011.

75. Омарова Ж. Т. Некоторые вопросы отрешения от должности главы государства в странах СНГ (Сравнительно-правовой аспект) // [http:// www.kazgua.co.kz/stat/pig3_2000/impich.shtml](http://www.kazgua.co.kz/stat/pig3_2000/impich.shtml)

76. Оніщук М. Імпічмент з правовим обличчям / М.Оніщук // Дзеркало тижня. – 2012. – № 38 (413)5. – 11 жовтня.

77. Опозиція вимагає ввести інститут імпічменту суддів // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://yatsenyuk.org.ua/ua/news/open/60>.

78. Орленко В. І. Конституційне право України / В. Орленко. – К.: Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2016.– 319 с.5.

79. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. - 1992. - № 1. - С.29-36.

80. Парламенты мира: [Сборник] / Советско-американский фонд «Культурная инициатива». - М.: Высшая школа: Интерпракс, 1991. - 622 с.

81. Петров В.С. Импичмент - исторический опыт, причины и практика // [Электронный ресурс]. – Режим доступа:
<http://www.petrov.arh.ru/chairman/clause/newimpeachment.htm>.

82. Політологічний енциклопедичний словник: Навч. Посібник для студентів вищ. навч. закладів / За ред. Шемшученка Ю.С., Бабкіна В.Д. - К.: Генеза, 2007. - 400 с.

83. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. — 2-е изд., изм. и доп. - М.: Норма, 2001. - 578 с.

84. Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. - 2001. - № 3. - 180 с.

85. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Материалы конференции // Государство и право. - 2000. - № 3. - С. 22-28.

86. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави. Навч, посібник / П. Рабінович. - Вид, 10-е, доповнене, - Львів: Край, 2008. - 224 с

87. Рябов С.Г. Політологія: словник понять і термінів / С.Рябов. - 2-е вид., переробл. і допов. - К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2001. - 211 с.

88. Савельев В. Капитолий. США: прошлое и настоящее / В.Савельев. - М.: Мысль, 1989. - 302 с.

89. Самуїлик Н.Н. Політична відповідальність: специфіка, структура, функціонування. - Автореф. дис. канд. політ, наук. - Одеса, 1997. - 24 с.

90. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире / Н.Сахаров. - М.: Юридическая литература, 1994. - 176 с.

91. Согрин В.В. Президенты и демократия / В.Согрин. - М.: Весь мир, 1998. - 200 с.

92. Топорнин Б.Н. Сравнительное конституционное право / Б.Н. Топорнин, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин и др. - М.: Манускрипт, 1996. - 729 с.

93. Тацій В.Я., Грошевий Ю.М. Правові засоби охорони Конституції / В.Тацій // Вісник Академії правових наук України. - 1995.- № 3. - С. 18-24.

94. Тененбаум В.О. Категории «политика» и «власть» в науке конституционного права / В.Тененбаум // Проблемы конституционного права. Вып. 1 (2). - Саратов, 1974. - С. 50-64.

95. Терехин В. А. Самостоятельность судебной власти и независимость судей как гарантия прав граждан / В.Терехин // Государство и право. - 2001. - № 8. - С. 36-42.

96. Токвиль А. Демократия в Америке / А.Токвиль. - М.: Иностранная литература, 1992. - 319 с.

97. Уилсон Д. Американское правительство / Д.Уилсон. - М.: Прогресс, Универс, 1995. - 510 с.

98. Украинский советский энциклопедический словарь. - К., 1988. - С.680.

99. Фесенко В. Україні потрібен інститут імпичменту генпрокурора // // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://nv.ua/ukr/opinion/fesenko/ukrajini-potriben-institut-impichmentu-genprokurora-82450.htm>.

100. Цвік М. Про державно-правову природу влади Президента України у світлі розподілу влад / М.Цвік, І.Процюк // Вісник Академії правових наук України. - 1999. - № 1. - С. 56-57.
101. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран / В.Чиркин. - М.: Юристъ, 1997. - 567 с.
102. Чиркин В.Е. Президентская власть / В.Чиркин // Государство и право. - 1997. - № 7. - С. 26-29.
103. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави: Порівняльний аналіз / В. Шаповал. - К.: Вища школа, 1995. - 264 с.
104. Шаповал В.М. Розподіл влад і конституціоналізм: досвід України / В. Шаповал. - К.: Інститут стратегічних досліджень, 1994. - 32 с.
105. Шевченко Н. Імпічмент без доказів корупції: як скинули з посади президента Бразилії / Н.Шевченко // Європейська правда, 06 вересня 2016. - <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/09/6/7054185/>
106. Шеменски Ф. Конституционная ответственность лиц, занимающих высшие посты в Польше / Ф.Шеменски // Избранные проекты конституционного права. - Люблин, 1985. - 123 с.
107. Шон Д.Т. Конституционная ответственность / Д.Шон // Государство и право. -1995. - № 7. - С. 37-43.
108. Якубов А.Е. Отрешение президента от должности и уголовное право / А.Якубов // Вестн. Моск. ун-та. Сер.11. Право. - 1998. - № 5. - С. 51-53.