

ГАНСЕЦЬКА Е. В.,
аспірантка кафедри конституційного
права
(Навчально-науковий інститут права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.511

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.4.2>

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ

У статті досліджено тематику конституційно-правової відповідальності глави держави у зарубіжних країнах. У процесі проведення порівняльного аналізу було встановлено низку закономірних особливостей, які зустрічаються в різних країнах у кореляції з формою державного правління.

Описано дефінітивну основу конституційно-правової відповідальності, її комплексність. При розгляді питання щодо механізмів, які застосовуються до глави держави при усуненні з поста, було виявлено співвідношення конституційно-правової відповідальності із політичною та юридичною відповідальністю.

За результатами дослідження в рамках даної наукової статті з'ясовано способи оформлення примусового припинення повноважень глави держави, серед яких основним пропонується виділяти застосування процедури імпічменту глави держави. Окремо було приділено увагу дослідженню підстав для усунення глави держави в порядку імпічменту, серед яких виділено порушення конституції, державну зраду, а також неналежне виконання своїх професійних обов'язків. Також було розглянуто зарубіжні концепції, які зводяться до трьох моделей парламентських процедур стосовно усунення глави держави з поста.

В статті підкреслюється, що незважаючи на відмінності у підходах та традиціях врегулювання інституту імпічменту на державному рівні в різних країнах, процедура у своїй більшості всюди має ускладнений перебіг як в юридичному, так і в політичному сенсі. В цілому висловлюється думка, що доведення до розгляду питання усунення такого високопосадовця, як глава держави, є питанням надзвичайної ваги, а тому має обов'язково базуватися на основі схвалення даних дій парламентською більшістю.

Зазначено, що основним призначенням інституту імпічменту, як і конституційно-правової відповідальності загалом, є потенційна можливість застосування даної процедури. Оскільки імпічмент має на меті не забезпечити політичні наслідки, скільки мати можливість на ефективне функціонування в системі стримувань і противаг.

У підсумку написаної роботи було зроблено висновки, які допоможуть удосконалювати вітчизняну модель конституційно-правової відповідальності та інституту імпічменту зокрема.

Ключові слова: глава держави, конституційно-правова відповідальність, усунення з поста, система стримувань і противаг, імпічмент, інститут імпічменту.



Gansetska E. V. Constitutional responsibility of the head of state in foreign countries: a comparative aspect

The article examines the subject of the constitutional responsibility of the head of state in foreign countries. In the process of conducting a comparative analysis, a number of regular features were established due to the fact they have a strong correlation with the form of state government.

The definitive basis of constitutional responsibility and its complexity are described. When examining the issue of the mechanisms that apply to the head of state upon removal from office, the connection of constitutional responsibility with political and legal responsibility was revealed.

According to the results of the research, within the framework of this article, the methods of formalizing the forced termination of the powers of the head of state were clarified, among which the main one is proposed to determine the application of the procedure of impeachment of the head of state. In addition, attention was paid to the investigation of the grounds for removing the head of state through impeachment, among which violations of the constitution, treason and improper performance of professional duties by the head of state were highlighted. Foreign concepts were also considered, which are grouped into three models of parliamentary procedures regarding the removal of the head of state from office.

The article emphasizes that despite the differences of the approaches and traditions of the settlement of the institution of impeachment at the state level in different countries, the procedure in its majority everywhere has a complicated course in both the legal and political sense. In general, the opinion is expressed that bringing to consideration the issue of the removal of such a high-ranking official as the head of state is a matter of extreme importance, and therefore must necessarily be based on the approval of these actions by the parliamentary majority.

It is noted that the main purpose of the institution of impeachment, as well as constitutional responsibility in general, is the potential possibility of applying this procedure. Since the purpose of impeachment is not to ensure political consequences, but to have an opportunity for effective functioning in the system of checks and balances.

As a result of this work, the conclusions were made, which would help in the process improving the domestic model of constitutional responsibility and the institution of impeachment in particular.

Key words: *head of state, constitutional responsibility, removal from office, system of checks and balances, impeachment, institution of impeachment*

Вступ. Практика застосування заходів конституційно-правової відповідальності до глави держави, а також процедури імпичменту зокрема, мають багатовікову історію. Враховуючи це, підстави для початку процедури імпичменту є різноманітними у різних країнах світу: в одних для ініціювання питання необхідним є порушення конституції чи законів держави, в інших – вчинення злочину. Подекуди підставою може слугувати неналежне виконання своїх обов'язків або навіть вчинок, що «безчестить та ганьбить главу держави».

Незважаючи на диференціацію підходів до інституту імпичменту у світі, справедливо буде зазначити, що кожен із них є обґрунтованим і доцільним рівно настільки, наскільки цього вимагають традиції конституціоналізму відповідної держави. Найчастіше це пов'язано із ментальністю країни чи особливостями правової системи, оскільки однакової ефективності застосування певного механізму не може бути з причин різних вихідних даних. На ці моменти особливо треба зважати при імплементації нових положень у національне законодавство.



Правові дослідження стосовно даної тематики були започатковані та розвиваються такими вченими, як В.М. Шаповал, Т.О. Цимбалістий, І.А. Кресіна, Г.М. Малкіна, В.В. Сухонос та іншими.

Постановка завдання. В межах даної статті планується здійснити порівняльний аналіз механізмів конституційно-правової відповідальності глави держави у зарубіжних країнах, розглянувши при цьому традиції та моделі, які застосовуються при усуненні глави держави з поста.

Результати дослідження. Враховуючи тематику розглядуваного питання, насамперед необхідно визначити дефінітивну основу конституційно-правової відповідальності. У контексті співвідношення, конституційно-правова відповідальність є різновидом політичної відповідальності. За думкою Н. Колосової, конституційно-правова відповідальність є комплексною, поєднуючи у собі політичну, моральну і юридичну відповідальність [1, с. 86].

Говорячи про конституційно-правову відповідальність глави держави, слід відзначити, що найчастіше під нею розуміється застосування примусового припинення повноважень глави держави. Відтак, у міжнародній практиці існують два основні конституційно-правові способи оформлення примусового припинення повноважень глави держави: процедура імпічменту та усунення глави держави за ініціативою парламенту на основі результатів референдуму, який також можна визначити як відзив глави держави. В останньому випадку президент притягується не стільки до юридичної, скільки до політичної відповідальності [2, с. 3].

Проте, окремо слід зосередити увагу на тому, що в загальному розумінні перелік підстав для усунення глави держави в порядку імпічменту в різних країнах може бути сформульований по-різному. Так, до прикладу, в Австрії та Молдові підставою імпічменту є порушення конституції, у Чехії і Туреччині – державна зрада, а в Угорщині підставою визнається порушення конституції та законів [3, с. 12]. В деяких країнах наявні і такі незвичні для нашого законодавства підстави для усунення президента з поста в порядку імпічменту як «неналежне виконання своїх професійних обов'язків» (Аргентина) або «вчинок, що безчестить та ганьбить главу держави» (Кіпр) [4].

Щодо Австрії слід додати, що незважаючи на наявну у Конституції процедуру усунення президента з поста шляхом референдуму, жодного разу імпічмент проведений не був. Це піддається поясненню із огляду на особливості статусу австрійського президента, котрий, як і в Німеччині, наділений радше номінальними функціями і виступає у певному сенсі церемоніальною фігурою, а тому навряд чи може зловживати своїми повноваженнями (які, до того ж, є досить обмеженими).

Особливість чеської процедури проявляється у змінах, внесених до Конституції у 2013 році, відповідно до яких процедура імпічменту глави держави може бути запущена щонайменше трьома п'ятими присутніми сенаторами та затверджена аналогічною квотою членами парламенту. Такий поріг є досить незвичним, адже не дивлячись на диференціацію чисел різних країн, основними бар'єрами при голосуванні залишаються дві третіх або три четвертих. Жоден президент Чехії також не був усунутий з поста, хоча прецеденти у прагненні запустити процедуру мають місце в історії даної держави.

Також є і країни, де термін «імпічмент» не вживається взагалі, тому сутність інституту розкривається саме через «усунення» (Азербайджан), «припинення повноважень», «набрання чинності обвинувальним вироком суду щодо президента» (Естонія). Так, у Конституції Естонської Республіки серед випадків припинення повноважень президента передбачається лише вихід у відставку, набрання чинності обвинувального вироку суду щодо нього, у випадку смерті та у зв'язку зі вступом на пост нового Президента Республіки [5, с. 37].

Коли мова йде про зарубіжний досвід, відмінний від основного масиву країн континентальної Європи, слід відзначити, що у Сполучених Штатах Америки, а також у більшості країн Латинської Америки, імпічмент застосовується не лише до президента, але й до інших посадових осіб держави, в тому числі урядовців, суддів тощо [6, с. 33]. Так, в Іспанії члени



уряду так само потенційно притягуються до відповідальності у виключних випадках державної зради або за вчинення інших видів злочинів проти «державної безпеки». В Австрії, Польщі та Фінляндії парламент ухвалює відповідне рішення у випадках порушення членом уряду закону, яке може не бути злочином, а в Данії – в разі неналежного виконання посадових обов'язків [5, с. 39]. Члени уряду Ліхтенштейну також можуть бути усунені в порядку імпічменту, однак класичний імпічмент глави держави вбачається неможливим, оскільки Ліхтенштейн – це все ж таки держава із такою формою правління, як конституційна монархія, та характеризується за ознакою спадкового престолонаслідування. Враховуючи це, суверенного князя не можна імпічментувати, оскільки він «не підпадає під юрисдикцію судів і не несе юридичної відповідальності» [7]. Отже, князь Ліхтенштейну, як і будь-який інший член княжої сім'ї, користується повним імунітетом.

В аспекті характеристики зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання інституту імпічменту необхідно відзначити наступне: у більшості країн парламент має окремі контрольні повноваження стосовно діяльності глави держави, зокрема такі, як усунення з поста. При цьому застосування процедури імпічменту не може бути охарактеризоване як подібне за слабкістю форми до такого виду парламентського контролю як проведення години запитань до уряду. Це пов'язано зі світовою практикою (яка іноді підтверджується і в Україні), коли урядовці користуються можливістю ухилення від надання конкретних та однозначних відповідей щодо поставлених запитань. Уряд та глава держави, незалежно від того належить він до неї чи ні в рамках форми правління, нерідко зловживають виконанням своїх обов'язків щодо належного інформування парламенту та суспільства.

Глибокий і всебічний розгляд різних аспектів теорії і практики застосування способів парламентського контролю нашою думкою, що його основним функціональним призначенням є встановлення кореляції між застосуванням відповідальності та підсумками здійснення такого контролю. Але слід зазначити, що деякі положення, висловлені тут, носять аналітичний характер і не виключають інших точок зору. Особливо це треба враховувати при констатації того масиву досвіду зарубіжних країн, який, в залежності від тих чи інших обставин, може різко відрізнятися. Так, відповідно, якщо англійські парламентарі, озираючись на власний досвід стосунків між урядом й парламентом, процедуру питань до уряду позначають не інакше, як «годину дитячого гумору, яку Палата громад має двічі на тиждень», то американські дослідники – навпаки, високо оцінюють ефективність слухань у комітетах Конгресу [8, с. 444 – 445].

Зважаючи на вищевикладене, слід звернутися до розгляду зарубіжних концепцій, які умовно можна звести до трьох загальних моделей парламентських процедур.

Перша зосереджується на тому, що увесь процес застосування конституційно-правової відповідальності до глави держави відбувається у самому парламенті, проте після його закінчення може продовжуватися у вигляді судових процесів. Яскравим прикладом моделі є процедура імпічменту, котра існує в Сполучених Штатах Америки, Великобританії, Японії, Індії та інших державах, коли мова йде про застосування відповідальності вищих посадових осіб адміністрації та суддів.

Друга модель представлена також парламентом (або однією з палат парламенту), котрий виступає у даному випадку виключно як інстанція висловлення обвинувачення, в той час як справа щодо застосування конституційно-правової відповідальності передається на розгляд судового органу (або його аналогу). Особливістю даної моделі є те, що такий судовий орган – це не одна із гілок влади, а спеціально утворений орган парламенту, який уповноважений реалізовувати не тільки застосування відповідальності конституційно-правового характеру, а й кримінального, в окремо визначених випадках, фактично здійснюючи повноваження звичайного суду [9]. Наводячи приклад цієї моделі, можна висвітлити особливість судової системи Франції, де окрім судів загальної юрисдикції діють Висока палата правосуддя, Палата правосуддя Республіки та Трибунал із конфліктів.

Третя модель дещо співпадає із другою у частині того, що парламент грає роль своєрідного суб'єкта обвинувачення, водночас, на відміну від попередньої моделі, справа



вирішується по суті вже органом конституційної юстиції, який реалізує свої повноваження виключно в частині застосування конституційно-правової відповідальності шляхом усунення особи з поста. Прояв даної моделі можна прослідкувати у положеннях Основного закону Німеччини, котра уповноважує і Бундестаг, і Бундесрат на висунення обвинувачення Федерального президента в умисному порушенні Основного Закону чи інших федеральних законів. Палата, яка висунула обвинувачення, призначає для його підтримання у подальшому відповідну уповноважену особу. Винесення рішення належить Федеральному конституційному суду, котрий хоча і обирається палатами, однак не є їх органом та не є їм підконтрольним, як Висока палата правосуддя й Палата правосуддя Республіки у Франції.

Проте зовсім відмінною від окреслених вище вбачається система конституційної відповідальності глави держави, котра передбачена Конституцією Румунії. Згідно зі статтею 95, у випадку вчинення тяжкого порушення положень Конституції Президент може бути усунений з поста за результатами спільного засідання Палати депутатів і Сенату, де буде досягнута більшість голосів після консультацій із Конституційним судом [10].

Як вже було зазначено, основні закони деяких держав передбачають можливість притягнення президента до відповідальності у формі дострокового припинення повноважень без будь-яких правопорушень з його боку за результатами загальнонаціонального референдуму. Така відповідальність є і політичною, і правовою (маючи конституційне закріплення, вона не є юридичною відповідальністю у звичайному її розумінні, оскільки настає без вчинення правопорушення). Як зазначає Г. Малкіна, у цьому має свій прояв одна з основних особливостей політичної відповідальності – вона може наставати і без скоєння правопорушення. В той же час варто підкреслити, що якщо інститут імпічменту президента характерний для більшості країн з республіканською формою правління (і якнайбільше поширений у президентській і змішаній республіці), то інститут дострокового припинення повноважень президента в результаті референдумів не набув суттєвого поширення у світовій практиці [11, с. 46].

Висновки. Узагальнюючи досліджений матеріал можна відмітити, що в більшості країн процедура імпічменту глави держави має ускладнену процедуру як юридичного, так і політичного характеру. Доведення до суду високопосадовця і притягнення його до кримінальної відповідальності за скоєний злочин має бути підтверджено та схвалено кваліфікованою парламентською більшістю. В той же час маємо відзначити, що інститут імпічменту – це не тільки демократичний спосіб усунення з поста глави держави, який вчинив певні правопорушення, а й явище, частота використання якого може вважатись вадою державного управління і конституційно-правового регулювання цього інституту.

Розглядаючи природу імпічменту у класичному варіанті, можна підсумувати, що необхідність існування та закріплення цього інституту у політичному відношенні пов'язана з системою стримувань і противаг, а у юридичному – з можливістю застосування заходів відповідальності до глави держави за скоєний злочин перед громадянами.

Вивчення зарубіжного досвіду усунення глави держави з поста в порядку імпічменту в черговий раз приводить нас до висновку про необхідність удосконалення вітчизняної моделі імпічменту президента України. На наше переконання, при подальшому запровадженні конституційних змін, в тому числі тих, що стосуються інституту імпічменту, законодавець має завжди опиратися на потенційно дієвий механізм забезпечення реалізації тих чи інших положень, враховуючи при цьому зарубіжний досвід.

Список використаних джерел:

1. Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности. *Государство и право*. 1997. № 2. С. 86–91.
2. Сухонос, В.В. Імпічмент як спосіб припинення повноважень глави держави: конституційний та політико-правовий аспекти. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2014. № 1 (10). С. 3–6.



3. Миськевич Т. Законодавче врегулювання процедури усунення Президента України з поста (імпічмент). *Громадська думка про правотворення*. 2019. № 15 (180). С. 11–13.
4. Карвацький А. Імпічмент в Україні та за кордоном: як прибрати президента за Законом. *Українська правда*: веб-сайт. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/05/30/7216589/> (дата звернення: 26.07.2022).
5. Баргілевич М.І. Шляхи вдосконалення процедури імпічменту Президента в Україні крізь призму досвіду зарубіжних країн. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2016. Вип. 36 (1). С. 37–41.
6. Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада: брошура. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 80 с.
7. Конституція Княжества Лихтенштейн. *Конституции стран мира на русском языке*: веб-сайт. URL: <http://legalns.com/download/books/cons/liechtenstein.pdf> (дата звернення: 26.07.2022).
8. Шлезингер-мл. А.М. Циклы американской истории : книга. Москва : Издательская группа «Прогресс», «Прогресс-Академия», 1992. 692 с. URL: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/shlez/index.php (дата звернення: 26.07.2022).
9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Часть общая: у 2 т. / гол. ред. Б.А. Страшун. Москва : Издательство БЕК, 2000. 430 с. URL: <https://obuchalka.org/20211118138538/konstitucionnoe-gosudarstvennoe-pravo-zarubejnih-stran-chast-obschaya-uchebnik-toma-1-2-strashun-b-a-2000.html> (дата звернення: 26.07.2022).
10. Конституция Румынии. *Конституции стран мира на русском языке*: веб-сайт. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf> (дата звернення: 26.07.2022).
11. Малкіна Г. Політична відповідальність глави держави. *Політичний менеджмент*. 2008. № 2 (29). С. 42–50.

