

ПРОЦЕДУРА ІМПІЧМЕНТУ В СУЧАСНІЙ ПОЛІТИЧНІЙ ПРАКТИЦІ США: ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. У конституціях деяких держав процедура притягнення до суду вищих посадових осіб держави називається імпічментом. Результатом імпічменту, як правило, є дострокове припинення повноважень президентом або іншим посадовцем і усунення його з посади. Різні країни окремо визначають процедуру імпічменту відповідно до національного законодавства. У статті розглянуто процес імпічменту у Сполучених Штатах Америки та нововведену процедуру прийняття імпічменту в Україні. Досліджено позиції США та України в роботі із одним з елементів контролю над владою країни, необхідного для збереження стабільності суспільного і конституційного ладу.

Ключові слова: імпічмент, США, Україна, Дональд Трамп, Володимир Зеленський

Abstract. In the constitutions of some states, the procedure of bringing a state's senior officials to the court is called impeachment. Impeachment usually results in early termination of office of the President or other official and removal from the office. Different countries individually determine the impeachment procedure in accordance with the national legislation. The article discusses the impeachment process in the United States of America and the newly introduced impeachment procedure in Ukraine. The positions of the USA and Ukraine in dealing with one of the elements of control over the power of the country, necessary for maintaining the stability of the social and constitutional order, are investigated.

* Магістр освітньої програми «Міжнародні комунікації» Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Key words: impeachment, USA, Ukraine, Donald Trump, Volodymyr Zelensky.

Аннотация. В конституциях некоторых государств процедура привлечения к суду высших должностных лиц государства называется импичментом. Результатом импичмента, как правило, является досрочное прекращении полномочий президента или другого должностного лица и отстранение его от должности. Разные страны отдельно определяют процедуру импичмента в соответствии с национальным законодательством. В статье рассмотрены процесс импичмента в Соединенных Штатах Америки и нововведенную процедуру принятия импичмента в Украине. Исследованы позиции США и Украины в работе с одним из элементов контроля над властью страны, необходимого для сохранения стабильности общественного и конституционного строя.

Ключевые слова: импичмент, США, Украина, Дональд Трамп, Владимир Зеленский.

Постановка проблеми. 24 вересня 2019 року було ініційовано розслідування у справі про імпічмент президента США Дональда Трампа спікером Палати представників США Ненсі Пелосі, таке рішення передувало офіційному оголошенню імпічменту, пов'язаного із заявою анонімного інформатора, який стверджував, що президент Трамп в липні 2019 року чинив тиск на президента України Володимира Зеленського з метою схилити українську владу до розслідування корупційних схем Хантера Байдена, сина колишнього віце-президента Джо Байдена, в обмін на фінансову і військову допомогу. Тим часом як в Україні новообраний президент ухвалив закон про імпічмент, якого раніше не було. Таким чином, проблема ухвалення процедури імпічменту як міжнародно-політичного явища лише розвивається в світі, а уряди різних держав набираються досвіду в керуванні таким важливим інструментом політичної влади.

Мета статті. Дослідити особливості механізму прийняття процедури імпічменту в такій провідній державі як США та нововведену процедуру прийняття імпічменту в Україні. Порівняти складність процесу ухвалення імпічменту та виявити його особливості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процес імпічменту як проблему міжнародних відносин частково досліджено, але загальні питання ухвалення політичних рішень з боку США представлено у роботах зарубіжних і вітчизняних авторів – Зб. Бжезинського, М. Лібіцкі, Дж. Ная, У. Оуенса, О. Тоффлера, Лі Куан Ю, О. Ожевана, Є. Макаренко, Ю. Романенка. Роль України як незалежного гравця на міжнародній арені розглядається в роботах М. Дорошко, В. Копійки та В. Матвієнко. Зважаючи на те, що тема імпічменту в сучасному світі через події у США та Україні стала однією з ключових, вона висвітлюється багатьма світовими та українськими медіа – The New York Times, New Yorker, The Washington Post, CNN, BBC, УНІАН тощо.

Виклад основного матеріалу дослідження. Імпічмент – це конституційний процес, згідно з яким Конгрес США пред'являє звинувачення цивільним чиновникам та урядовцям, які нібито скоїли протиправні дії. Конгрес наділений повноваженнями усувати з займаних посад президента, віце-президента та всіх цивільних службовців, якщо тих буде звинувачено, наприклад, у «державній зраді, хабарництві чи інших злочинах та протиправних діях». Утім, чіткого формулювання того, наскільки тяжкими мають бути скоєні протиправні дії для початку процедури імпічменту немає. Загалом, процедура імпічменту та її завершення залежить не стільки від юридичного тлумачення, скільки від розкладу сил в самому Конгресі. Як уточнював у 1788 році американський державний діяч Александр Гамільтон, приводом для імпічменту може стати «використання або зловживання суспільною довірою», якщо це було зроблено з політичною метою [1]. Виключне право ініціювати імпічмент посадовим особам і президенту США має Палата представників – нижня палата американського

Конгресу. Також це може бути власна ініціатива Палати або за проханням конференції суддів, присяжних, президента, прокурора та навіть громадської петиції. Після оголошення про початок процедури відповідний запит про імпічмент надсилається до комітету Палати Представників судової влади. Він більшістю голосів визнає чи існують підстави для імпічменту, і чи дійсно президент вчинив певний злочин. Якщо комітет знаходить достатні факти злочину, то формує резолюцію про звинувачення президента у неправомірних діях і передає її до Палати представників США. За цю резолюцію мають проголосувати більшість членів Палати – 218 осіб. Якщо Палата схвалить резолюцію про імпічмент, то її передають до Сенату США [2]. У верхній палаті Конгресу розгляд резолюції є подібним до судового засідання, там сторони можуть залучати адвокатів і слухати свідків. Головує на розгляді справи голова Верховного суду США, а сенатори виконують роль присяжних. Після усіх процедур Сенат має проголосувати за обвинувальний або виправдувальний вирок. Для обвинувачення лідера США потрібна підтримка не менше двох третин сенаторів (67 голосів). Лише після цього президента автоматично усувають з посади, а його місце займає віцепрезидент [1; 2].

Процедура імпічменту, яку розпочали 24 вересня 2019 року проти президента Сполучених Штатів Америки стосується доповідної записки спеціального інформатора щодо телефонної розмови Дональда Трампа із президентом України Володимиром Зеленським. Якщо буде доведено факт наявності таких протиправних дій, саме це і стане поштовхом усунення його з посади. Зокрема, Д. Трампа підозрюють у тому, що передумовою виділення Україні військової допомоги з боку США, він назвав надання Києвом компромату на сина головного конкурента Трампа від демократів на майбутніх президентських виборах Джо Байдена. Також нинішньому американському лідеру закидають використання своєї посади з метою незаконного збагачення та перешкоджання слідчим у так званій «російській справі», де розслідувалися контакти колишніх співробітників

передвиборного штабу Д. Трампа з російськими посадовцями та підприємцями. Утім для того, щоб домогтися повного імпічменту президента США потрібно подолати багато перепон. Треба зазначити, що важливим фактом є те, що в історії США ще ніколи не було прецедентів відсторонення президента через процедуру імпічменту. За весь час лише тричі американський парламент ініціював початок процесу імпічменту проти чинного президента. Цими президентами стали Річард Ніксон, Ендрю Джонсон та Білл Клінтон [1; 2].

У 1974 році процедура імпічменту Річарда Ніксона не була до кінця завершена. Він добровільно подав у відставку ще до того, як резолюцію імпічменту були винесено на розгляд Палати. Цей випадок став єдиною в історії США відставкою президента. Р. Ніксон пішов з посади через Вотергейтський скандал – лідер США нібито мав доступ до документів і прослуховував штаб свого конкурента на президентських виборах від демократичної партії Джорджа Макговерна. Відтак про початок процедури імпічменту оголошувалося лише двічі. У 1868 році Конгрес намагався відсторонити від влади президента Ендрю Джонсона. Йому висували звинувачення у порушенні законів «Про перебування на державній службі», «Про командування армією» і приниження Конгресу. Цьому передував конфлікт і спроби незаконно звільнити військового міністра США Едвіна Стантона. У 1998 р. імпічмент був оголошений Біллу Клінтону. Тодішнього президента США підозрювали у неправдивих свідченнях та перешкоджанні слідству після скандалу з його позашлюбними відносинами з практиканткою Білого Дому Монікою Левінскі. І Джонсона, і Клінтона визнали винними у Палаті представників, однак Сенат заблокував обидві ініціативи імпічменту. Таким чином, жодного президента США за весь час не було усунено з посади за процедурою імпічменту [1; 2].

У сучасній ситуації, якщо навіть демократи сформулюють відповідну резолюцію проти Д. Трампа і передадуть її до Палати представників США, то далі справа перейде до Сенату. Наразі більшість у Сенаті належить

республіканцям, що робить імпічмент Дональда Трампа малоімовірним, республіканці не будуть голосувати проти свого лідера, навіть якщо він не має одностайної підтримки всередині партії. Це можна пояснити тим, що можливе голосування за імпічмент з боку республіканців означає розкол партії і де-факто позбавляє їх шансів на успішну кампанію у 2020 році під час виборів до Конгресу, які відбуватимуться одночасно з президентськими [1; 2].

Якщо порівнювати процедуру імпічменту в США із нещодавно прийнятим законопроектом про «особливу процедуру усунення президента України із посади», то її регламент такий: 300 депутатів мають проголосувати у Верховній Раді, щоб оголосити президенту України імпічмент та змістити його з посади. У 111 статті Конституції вписано процедуру імпічменту, яка передбачає три голосування у Верховній Раді. Спочатку проста більшість у 226 депутатів має ініціювати імпічмент у разі «державної зради або іншого злочину» [3]. Для цього створюється спеціальна тимчасова слідча комісія, результати розслідування якої має схвалити конституційна більшість. Після цього Конституційний суд має перевірити справу на конституційність процедури, а Верховний суд – на обґрунтованість звинувачень. І якщо все це буде, то остаточно затвердити імпічмент та відставити президента мають три чверті депутатів. Така складна процедура стала одним із компромісів та умовою тодішнього президента України Леоніда Кучми. Новоприйнятими кроками в процедурі став її зміст, який складається з 23 статей і чітко регулює процедурні моменти звільнення президента. Водночас, цей же документ прибирає із закону про регламент Верховної Ради майже 20 статей, які до цього регулювали процедуру імпічменту. Проте раніше в регламенті була вимога, що для імпічменту потрібен окремий закон про спеціальні тимчасові слідчі комісії. Зараз же ця вимога з регламенту прибирається, а всі процедури щодо звільнення президента вписані в новому законі. Ініціювати імпічмент можуть не менше 226 депутатів, які мають зробити спеціальне письмове подання. У разі такого

звернення у Верховній Раді мають створити спеціальну тимчасову слідчу комісію, яка буде розслідувати можливий злочин президента. До складу комісії також обираються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі, які готуватимуть обвинувачення. Спеціальна тимчасова слідча комісія створюється за 30 днів з моменту ініціювання процедури імпічменту. Ця комісія розслідуватиме факти та обставини вчинення президентом злочину, перевіряє всі обставини та готує постанову про звинувачення президента. Комісія має право заслуховувати президента України, а президент може мати спеціальних захисників у процедурі імпічменту. Строк роботи комісії – не більше шести місяців. Після цього комісія має передати парламенту на розгляд обвинувальний висновок щодо президента [3].

Верховна Рада може або погодитись з обвинуваченнями і схвалити постанову не менше 300 голосами. Або ж не погодитись, чи вирішити додатково заслухати свідків та експертів, які фігурують в обвинуваченні. Голосування за цю постанову відбувається таємно. У разі результативного голосування за постанову про обвинувачення президента, документ передається до Конституційного та Верховного суду. Конституційний суд має перевірити дотримання конституційної процедури розслідування справи про імпічмент. Верховний суд має дати висновок, чи діяння, в яких обвинувачується президент, містять ознаки державної зради чи злочину. У разі позитивних висновків від обох судів, Верховна Рада може відправити президента у відставку трьома чвертями голосів – не менше 338 [4]. Голосування відбувається у таємному режимі бюлетенями. Із спільного із процедурою в США, це те, що якщо імпічмент не відбувся, то голова Верховної Ради у письмовій формі вибачається перед президентом. А також те, що в будь-який момент процедури імпічменту президент може подати у відставку за власним бажанням. У такому разі процедура імпічменту зупиняється.

Висновки. Процедура імпічменту в Україні через складний механізм роботи стає ще менш реальною у досягненні прийняття рішення не на

користь президента. На відміну від Сполучених Штатів Америки, ще рано казати про її дієвість в Україні, але спираючись на досвід США, слід зазначити, що вона потребує значних поправок. Ці поправки стосуються зменшення кроків задля впровадження процедури проти президента, а також більшої конкретизації в самому судовому процесі. Особливості механізму прийняття процедури імпічменту в такій провідній державі як США, незважаючи на чіткі правила, цілком залежить від розподілення політичної сили між партіями. Якщо казати про процедуру розпочату проти 45-го президента США Дональда Трампа, то вірогідність того, що партія проголосує проти свого кандидата, навіть при найгіршому результаті, дуже низька. Більш вірогідним стає сценарій Річарда Ніксона, коли президент через розуміння ситуації, задля збереження своєї репутації пішов у відставку. Отже, порівняти складність процесу ухвалення імпічменту таких різних, але демократичних держав як Україна та США досить важко, тому можна зауважити, що Україна повинна правильно сприйняти досвід США, та тим самим покращити процедуру прийняття імпічменту, посиливши демократичні механізми всередині держави та на міжнародній арені.

Список використаних джерел:

1. Labovitz, John R. Presidential Impeachment. New Haven: Yale University Press, 1978. xiii, 268 p. Includes bibliographical references and index. ISBN: 0300022131. LCCN: 77076300. KF5075.L33
2. Constitution of the United States. [Електронний ресурс]. // US Senate. – Режим доступу: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm
3. Reinhart, Christopher. Impeachment of State Officials. [Електронний ресурс]. 2004-R-0184. – Режим доступу: <https://www.cga.ct.gov/2004/rpt/2004-R-0184.htm>
4. Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент). [Електронний ресурс]. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, № 40, ст.212. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/39-20>