



Валерій КОЛЮХ,
доцент кафедри політичних наук
Київського національного
університету ім. Тараса Шевченка

Інститут президентства в Україні як об'єкт конституційного процесу

Формування дієвої та відповідальної президентської влади в Україні вже не перший рік є актуальним предметом наукових пошуків і чинником суспільно-політичного життя. Значущість постаті глави держави для перехідних суспільств узагалі важко переоцінити. Адже, з одного боку, саме від його волі та компетентності багато в чому залежать принципова незворотність і необхідна поступальність демократичного транзиту. З другого – саме особа, наділена значними повноваженнями на фіксований термін, може бути чи не головним джерелом авторитаристських ризиків – реальних і удаваних. Тому під час переходу від будь-якої форми автократії до представницького врядування питання визначення конституційного статусу глави держави посідає особливе місце у сфері нормативно-правового забезпечення державного будівництва.

Тож інститут президентства в Україні був і залишається одним із пріоритетних об'єктів конституційних перетворень. Уже в одному з перших проектів нової Конституції незалежної України, розглянутому Верховною Радою 1992 року, главу держави було чітко позиціоновано в межах владного трикутника «парламент – президент – прем'єр» не лише як першу особу країни, а й як верховного керівника виконавчої влади. Зазначалося, зокрема, що президент є «главою держави і виконавчої влади» (ст. 175), він «очолює систему органів виконавчої влади України» і «здійснює загальне керівництво Кабінетом Міністрів України» (ст. 178) [2]. Усе це справді давало певні підстави для ототожнення пропонованої форми правління з так званою французькою моделлю навіть із боку самих творців Основного Закону [9, с. 6]. Ще більшу прив'язку до французького досвіду в частині розподілу відповідальності між президентом і парламентом передбачав конституційний проект Української Республіканської партії. Так, згідно з його положеннями парламент мав повноваження призначати всенародний референдум про довіру главі держави і в разі позитивного для останнього підсумку голосування мав бути розпущений протягом двох тижнів [12, с. 13].

Проте в тексті Конституції, ухваленій Верховною Радою України 28 червня 1996 року, вже були відсутні будь-які ознаки, що давали б змогу аргументовано співвіднести статус глави Української держави з котроюсь із сучасних європей-

ських моделей. «Унікальність» запровадженого в Україні режиму підкреслювалася, зокрема, тим, що західні дослідники довго не могли визначити його місце в рамках загальноприйнятої класифікації форм урядування, використовуючи для позначення цього недієздатного пострадянського гібрида термінологічні евфемізми на кшталт «слабка напівпрезидентська система» (П. Данієрі, Т. Кузьо).

Одним із наслідків політичного компромісу, що уможливив затвердження Основного Закону в стінах парламенту без винесення на всенародний референдум, було закріплення взаємної недоторканності гілок і центрів влади. Зокрема, конституційно зумовлений рівень відповідальності Президента України суперечить обсягу його повноважень і, головне, самому характеру його статусу. Главу держави формально було виведено за межі розподілу влади за одночасного збереження за ним легітимності всенародного обрання та численних функцій гілки виконавчої влади. Але найгірше те, що запорукою здійснення президентських повноважень, по суті, стала не ефективність інституційних механізмів взаємодії з іншими вищими органами держави, а досить архаїчний принцип політичної невразливості «першої особи держави».

Імовірною альтернативою спричиненій такою «компромісною» Конституцією практиці «виконавчого дуалізму» (тобто «перетягування ковдри» у стосунках між президентом і прем'єром), а також високій

конфліктогенності президентсько-парламентських відносин могло здатися вирішальне посилення якогось із центрів влади. Тодішнім керівництвом країни з тактичних міркувань було взято за орієнтир конституційне послаблення інституту президентства на користь парламенту та уряду. Офіційна риторика просто рясніла закликами до залучення України в «загальноєвропейський процес зміцнення парламентської демократії». В нашому випадку, однак, визначальною залишалася тенденція до подальшого посилення недієздатності та безвідповідальності вищої державної влади. Як слушно зазначав згодом один із провідних українських політологів, «під гаслом політреформи діюча на той час влада здійснювала плановий демонтаж політичної системи, а передусім її головного елементу – інституту президентства, – подібно до того, як війська, що відступають, руйнують інфраструктуру окупованої території» [11, с. 38].

У підсумку, згідно з ухваленими Верховною Радою України 8 грудня 2004 року змінами до Основного Закону, глава держави втрачав низку важливих повноважень. Насамперед Президент України ставав залежним від волі народних обранців під час визначення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра (ст. 85 у новій редакції) та цілковито позбавлявся на користь Верховної Ради України права відправляти останнього у відставку (ст. 87). Значно скоротилися функції глави держави у сфері кадрової політики. Він більше не міг впливати на

призначення та звільнення членів уряду (за винятком міністрів оборони й закордонних справ) і голів місцевих державних адміністрацій. Було значно обмежено президентський вплив на діяльність Кабінету Міністрів: якщо раніше глава держави мав право скасовувати урядові акти, то згідно з новою редакцією Основного Закону міг лише призупиняти їхню дію з одночасним зверненням до Конституційного Суду щодо визначення їхньої конституційності. Також Президент втрачав право на звільнення Генерального прокурора України без згоди парламентаріїв. Нарешті, глава держави позбавлявся можливості особисто ініціювати проведення всенародних референдумів, призначення яких ставало прерогативою Верховної Ради України (ст. 85) [3]. Варто нагадати, що саме «референдумні» ініціативи часто були надійною політичною зброєю президентської сторони у її конфліктах із парламентом протягом усіх років незалежності. І хоча практична реалізація конституційних змін відкладалася до 1 вересня 2005 року (а окремих положень – до дня набуття повноважень новим складом Верховної Ради України у 2006 році), це не вберегло інститут президентства й усю систему влади в Україні від форсованого розбалансування.

Надалі до цього додалося прийняття закону про Кабінет Міністрів України, який був ухвалений уже не за ускладненою процедурою конституційних змін, як це, хоча й з очевидними порушеннями, відбулося із самою політреформою-2004, а за процедурою прийняття звичайного законодавчого акта, що знижувало рівень легітимності української влади загалом. Цей крок уже вкотре «ско-ригував» конфігурацію вітчизняного політичного режиму в бік відвертого абсурду. Зокрема, згідно з підганою під загальну логіку посилення прем'єрсько-парламентського центру влади «урядової конституції», не тільки Прем'єр-міністр, а й деякі міністри отримували безпрецедентне в правовій практиці систем із всенародно обраним главою держави (котрий до того ж залишався суб'єктом першочергової законодавчої ініціативи) право на відмову контрасигнувати президентські укази.

Чимало вітчизняних дослідників інституту президентства звертали увагу на хибність і безперспективність обраної моделі (І. Коліушко, М. Розумний, О. Шморган тощо). Проблеми статусу, легітимності та відповідальності постреформеної президентської влади у контексті способу обрання глави держави порушував свого часу й автор [4].

Стрімка деградація інституту президентства наперекір набуття чинності положеннями реформи-2004 спонукала до розробки та висунення найекстравагантніших законодавчих ініціатив, метою яких декларувало-

ся повернення президентів статусу передбачуваного й відповідального владного інституту. Так, проектом закону «Про відповідальність Президента України перед народом України» авторства парламентарія-комуніста В. Анісімова передбачалося обов'язкове (для чинного глави держави за його участі у президентських виборах удруге) або позачергове (у формі всенародного референдуму) оцінювання діяльності найвищого посадовця з подальшим винагородженням чи покаранням – до того ж останнє мало полягати в позбавленні волі на термін не менший, як час перебування цієї особи на президентській посаді [10].

Представлені учасниками виборів-2010 цілісні конституційні проекти також нагадували радше інструмент політичної пропаганди, аніж реалістичні плани інституційного переоблаштування державної системи. Проекти В. Ющенка, О. Тягнибока, А. Гриценка формально спиралися на американську президентську модель влади, окроу вони могли вважати таким собі ідеалом класичного «президенталізму». Однак насправді нині більшість фахівців-політологів схиляється до того, що Сполучені Штати є чи не єдиним у світовій практиці прецедентом історично усталеного типу політичної системи, де сила, самодостатність і можливості взаємного блокування гілок влади практично ніколи не порушують суспільно-політичної стабільності. До того ж, приміром, у проекті В. Ющенка на тлі вилучення положення про контрасигнування актів Президента підписами прем'єра й міністрів не йшлося про зв'язок глави держави з виконавчою владою й не було деталізовано механізми реалізації перерозподіленних на його користь повноважень.

Кінцевим результатом реалізації схожих конституційних фантазій могло бути навіть не так утілення в особі найвищого посадовця давнього бюрократичного кредо «максимум влади за мінімуму відповідальності», як цілковитий управлінський хаос і параліч у країні [8, с. 7–8]. І це тоді, коли практично всі цивілізовані моделі не тільки власне президентських, а й узагалі будь-яких республіканських систем тяжіють до такого синтезу прав і обов'язків глави держави, який унеможливає його дистанціювання від своєї частки відповідальності за проведення неефективної державної політики [5]. Прикметно й те, що розв'язання однієї з ключових проблем забезпечення відповідальності президентської влади – формулювання положення про імпідмент – не тільки не стало предметом обговорення в процесі підготовки конституційної реформи 2004 року, а й залишилося незадовільним у всіх згаданих проектах нової конституції президентського типу. Наприклад, досі, по суті, не вирішено питання щодо конкретних ор-

ганів, які можуть бути уповноважені притягувати Президента України до кримінальної відповідальності.

Рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року щодо неконституційності реформи означало

Дати 18 червня 1914

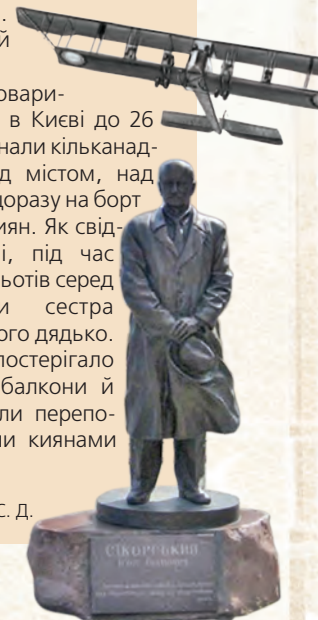
1280 верст – політ нормальний

Прогулюючись Києвом, мимоволі звертаєш увагу на велику кількість нових пам'яток і архітектурних споруд. Мене зацікавила бронзова фігура людини на повний зріст, установлена в парку, що на проспекті Перемоги неподалік Київської політехніки. На постаменті табличка: Сікорський Ігор Іванович «...знімаю капелюх перед альма-матер, яка підготувала мене до підкорення неба...». На зворотному боці постаменту викарбувано: «Конструктору перших літаків, вертольотів, студенту КПІ 1907–1911 років від київських політехніків 2008 р. Скульптор М. О. Олійник».

...18 червня 1914 року знаменитий літак «Ілля Муромець», який пілотував І. Сікорський, стартував у Санкт-Петербурзі, приземлившись в Києві. Переліт був надто складний. Найнапруженішим став останній відрізок маршруту до Києва. Дві години довелося летіти під проливним дощем і при зустрічному вітрі. Аби якось полегшити політ, прийняли рішення підняти «Іллю Муромця» на висоту 1300 метрів, за хмари. Летіли під яскравим сонцем, зовсім не бачачи землі. Льотчики орієнтувалися по компасу. Тож, підлітаючи до Києва, екіпаж вирішив пірнути крізь густі хмари до землі. Однак з'ясувалося, що льотчики промахнулися – Київ залишився далеко позаду. Довелося повертатися назад. До речі, відстань 1280 верст між Санкт-Петербургом і Києвом екіпаж літака подолав за 12 годин 50 хвилин. Це був своєрідний рекорд.

Сікорський з товаришами перебували в Києві до 26 червня. Вони виконали кільканадцять польотів над містом, над Дніпром, беручи щоразу на борт по 10 бажаючих киян. Як свідчать архівні дані, під час одного з таких польотів серед пасажирів були сестра І. Сікорського та його дядько. За польотами спостерігало безліч людей: всі балкони й дахи будинків були переповнені допитливими киянами та їхніми гостями.

С. Д.



повернення до системи влади зразка 1996–2005 років з усіма її вадами й одночасно потенціалом оптимізації. Консолідація влади після президентських виборів-2010 відкрила нові можливості не лише для підвищення її ефективності, а й для посилення демократизму та відповідальності, що й засвідчує зміст торішнього Послання глави держави до Верховної Ради України. Однак для вітчизняного панівного класу дуже важливо правильно розуміти європейські тенденції в організації влади загалом та інституту президентства зокрема й адекватно запозичувати відповідний зарубіжний досвід. Адже під час оцінювання конституційного статусу глави держави в республіканських країнах Європи з точки зору класичного розподілу влади передусім упадає в око те, що в більшості з них діяльність державної структури насправді ґрунтується на принципі бюрократичного централізму, котрий віддавна є невід'ємною ознакою міцної деспотичної влади. Не випадково деякі представники політичної науки охрестили цю типову континентальну модель «республіканської монархії» (М. Дюверже) [5, с. 217].

Утім, такий «президентський монархізм» аж ніяк не повинен вводити в оману українських adeptів «сильної руки». В більшості європейських республік об'єктивні автократичні прагнення «республіканських королів» надійно врівноважено складною системою стримувань і механізмів підзвітності та відповідальності (не кажучи вже про іншу якість громадянської та політичної культури). Тож, оскільки в межах чинного конституційно-правового поля України є істотні прогалини в інституційному забезпеченні як ефективності, так і відповідальності президентської влади, саме напрацювання норм і схем, покликаних забезпечити ці характеристики, має стати пріоритетним напрямом подальшої конституційної еволюції інституту президентства в Україні.

Зокрема, якщо дотримуватися логіки й духу конституційних ініціатив чинного Президента, оприлюднених ним у згаданому Посланні до парламенту, доцільним видається запровадження ще одного, окрім імпичменту, способу усунення глави держави з посади – шляхом усенародного референдуму. Отже, перед нами відкривається чудова нагода одночасно втілити проголошені в Посланні принципи посилення можливостей громадського впливу на владу й запровадження дієвого механізму зміни влади в разі неспроможності владних суб'єктів реалізувати свої повноваження [7, с. 16]. Щоправда, сьогодні серед усіх європейських країн процедуру відкликання глави держави через усенародний референдум прописано лише в конституціях Австрії, Ісландії та Румунії, до того ж у жодній з них ще не доводилося застосовувати цю норму на

практиці. Цікаво, що згідно з австрійською конституцією підтвердження виборцями своєї довіри до президента розцінюється як його переобрання на новий термін [5, с. 221]. Відповідний механізм передбачали й статті 183, 186 і 187 проекту Основного Закону незалежної України в редакції 1992 року [2]. У цій частині українська Конституція справді мала шанс стати однією з найдемократичніших у Європі. Якщо вже вдаватися до розширення сфери дії прямої демократії, то кращої можливості для застосування потенціалу останньої годі й шукати. Відтак саме наявність чи відсутність відповідного положення в конституційних проектах різних політичних суб'єктів буде для них своєрідним тестом на вірність не раз декларованим ними самими ідеалам народовладдя. Адже протягом останніх етапів конституційного процесу в Україні (від 2004 року), як і за всі роки незалежності, питання конституційного статусу й відповідальності глави держави значною мірою залишалося полем політичних авантур і розмінною монетою у владних торгах.

Певна річ, нагальні проблеми оптимізації системи влади не розв'язують суто інституційним шляхом. Велику роль у справі забезпечення ефективності, а надто відповідальності владних суб'єктів, відіграє загальна політична культура суспільства і, зокрема, правлячої еліти. Як зазначає відомий західний дослідник політичних систем С. Мейнверінг, «те, чи породжують політичні системи ефективне врядування, залежить від широкого діапазону чинників, серед яких інституційний устрій є тільки одним, хоч і дуже важливим. Крім того, немає абсолютно чіткої кореляції між системою врядування й ефективністю політики» [6, с. 841–842]. У зв'язку з цим можна згадати конституційну ініціативу президента Франції Ж. Ширака, який 2003 року запропонував розширити перелік підстав для відсторонення глави держави від влади (додавши сюди, зокрема, «нехтування обов'язками, зокрема, несумісне з президентським мандатом») та спростити процедуру судового переслідування колишніх президентів [5, с. 219–220]. Той факт, що відповідні поправки до конституції було внесено особою, фактично найменше зацікавленою в їх ухваленні, є досить промовистим у загальній характеристиці громадянської культури і правової свідомості «президентських монархій» сучасної Європи.

Суперечність між загальним прагненням уникати будь-якої реальної відповідальності й суворою необхідністю її максимізації, концентрації та персоніфікації з метою забезпечення ефективності влади є головною колізією нашого часу. Без усунення цієї об'єктивної суперечності неможливе виконання будь-яких нагальних завдань державного розвитку. І саме від здатнос-

ті розв'язати цю дилему на рівні не красивої риторики, а практичної політики багато в чому залежатимуть перспективи України як демократичної та конкурентоспроможної на світовій арені держави.

Джерела

1. Конституція України. [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

2. Постанова Верховної Ради України «Про проект нової Конституції України» від 1 липня 1992 року № 2525-XII. [Електронний ресурс]. – <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/post/2525.html>

3. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-15 (закон визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 20-рп/2010 (v020p710-10) від 30.09.2010 р. у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття) [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>

4. Колюх В. Прямі президентські вибори в Україні: за і проти // Віче. – 2009. – № 18. – С. 20–22.

5. Конституционное право государств Европы: Учебн. пособ. / Отв. ред. Д. А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.

6. Мейнверинг С. Президентська система, багатопартійні системи і демократія: складне рівняння // У кн.: Демократія: Антологія / Упоряд. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. – С. 834–860.

7. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.

8. Писаренко С. Президент іде. З проектом нової Конституції // Віче. – 2009. – № 19. – С. 6–9.

9. Про проект нової Конституції України: Доповідь Президента України, Голови Конституційної комісії України Л. М. Кравчука на сесії Верховної Ради України 30 червня 1992 року // Голос України. – 1992. – 3 липня. – С. 3, 6–7.

10. Проект закону України «Про відповідальність Президента України перед народом України» від 22 липня 2005 року № 8007. [Електронний ресурс]. – http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JD66F00A.html

11. Розумний М. М. Конституційна реформа: від задуму до наслідків // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1(2). – С. 34–39.

12. Якою могла бути українська Конституція. Проекти громадянського суспільства / ШПА при НаУКМА, УНЦПД, КВУ; За заг. ред. Н. В. Линник. – К.: Лікей, 2008. – 64 с.