

# Під прапором Конституції

Цими публікаціями Депутатський клуб «Парламент» і часопис «Народний депутат» започатковують нову рубрику – «Гайд-парк». В обговоренні найактуальніших і найгостріших питань суспільного життя України і світу братимуть участь провідні експерти, парламентарії, урядовці. Перший «круглий стіл» присвячений проблемі, яку сьогодні обговорює суспільство, – проблемі оновлення Конституції України.

Учасники «круглого столу»: **Віктор Мельниченко** – кандидат історичних наук, доцент Національної академії державного управління при Президентові України (ведучий); **Сергій Грабовський** – старший науковий співробітник Інституту філософії НАНУ, політолог; **Олександр Наровлянський** – правознавець. **Михайло Охендовський** – член Центральної виборчої комісії України; **Юрій Спектор** – правознавець; **Олексій Толкачов** – віцепрезидент Європейської Асоціації Українців; **Олександр Шморгун** – провідний науковий співробітник Інституту світової економіки.

**Віктор Мельниченко:** У нас, на жаль, щоразу проекти змін до Конституції значною мірою орієнтовані на настрої тих чи інших претендентів на здійснення державної влади чи тих, хто це право виборів. На мій погляд, нам варто зосередити увагу на іншому – на напрацюванні певних пропозицій щодо такого проекту Конституції, який не був би безпосередньо зорієнтований на швидкоплинні інтереси тих чи інших претендентів на політичну владу, відображав би суспільні потреби та інтереси і певною мірою відбивався б на майбутніх перспективах розвитку української державності. Маємо виходити з того, що будь-яка конституція – це не тільки правовий акт, це значною мірою акт політичний, який вимагає високого рівня узгодженості суспільних позицій. Без цього конституція взагалі не має сенсу.

Наше завдання як учасників «круглого столу» – окреслити позиції з тих чи інших питань. Мова йде не про те, щоб ці позиції збіглися, а саме про їх окреслення, про окреслення аргументів на користь позицій, виходячи із

*суспільної потреби в тій чи іншій конструкції органів влади, про перспективи зближення тих чи інших позицій, можливість досягнення консенсусу: Наші спроби певною мірою відбива-*



*тимуть те, що діється в суспільстві загалом, тож методи знаходження нами спільних позицій можуть придатися тим, хто безпосередньо працюватиме з Конституцією України, з її текстом.*

*Почнімо з проблеми зміни Конституції чи змін до Конституції.*

## ЗМІНИТИ НЕ МОЖНА ЗАЛИШИТИ

**Михайло Охендовський:** Потужно чинись до цього «круглого столу», я

виходив з того, що предметом обговорення буде контекст чи то прийняття нової Конституції України, чи то внесення змін до чинної. Я розумію, що наше обговорення вестиметься у двох аспектах – політологічному, чи політичному, та юридичному. Якщо взяти ближчий мені юридичний аспект, то, як на мене, першим питанням в нашому обговоренні має бути таке: «Перспективи легітимної зміни Конституції України». І в цьому контексті, на мою думку, слід розрізняти дві речі. Перше – внесення змін до Конституції і друге – прийняття нової Конституції. У нас у політикумі так, на жаль, повелося, що про прийняття нової Конституції кажуть абсолютно легко: та нічого, ось ми її текст розробимо, винесемо на референдум за умови, що Верховна Рада його не прийматиме – не набереться 300 голосів, і спокійно всенародним голосуванням приймемо. При цьому, здається, ініціатив винесення на референдум

хоча б двох альтернативних текстів ми ще не чули. Завжди йдеться лише про один. Але слід мати на увазі, що рух у напрямку нової Конституції має відбуватися виключно відповідно до чинної Конституції, адже її ніхто не скасовував. Конституція взагалі не передбачає ані механізму, ані навіть теоретичної можливості припинення її дії чи скасування. І просто так узяти й прийняти в обхід Верховної Ради нову Конституцію неможливо в принципі, апіорі.



Це – юридична складова. Якщо ми говоримо про політичну складову, то найперше варто знайти відповідь на запитання: **а для чого, власне кажучи, Україні потрібна нова Конституція? Які завдання планується вирішити шляхом її прийняття?** Якщо ми хочемо просто вдосконалити якісь механізми, які майже за 12 років існування чинної Конституції почали комусь здаватися неефективними, якщо ми хочемо, можливо, збалансувати повноваження і відповідальність тих чи інших органів державної влади, то слід вести дискусію в контексті внесення змін до чинної Конституції України відповідно до назрілих суспільних потреб. Наприклад, розділ I, якщо й потребує актуальних для суспільства змін, то, мабуть, тільки в ст.ст. 10 та 17. Відповідно – щодо статусу російської мови як другої державної, та позаблокового статусу України, що активно пропонують кілька політичних сил. Так само розділ II – «Права і свободи людини і громадянина». Можливо, там потрібно дещо уточнити, але ж не йдеться про те, що цей розділ слід повністю переписати. Якщо ми з цим погодимось, то, можливо, не варто вести мову про те, що необхідно всю чинну Конституцію України переписувати наново або замінювати іншою. Доцільніше визначити, які норми виявилися неефективними або такими,



що стримують подальший суспільний розвиток, і вдосконалити саме їх.

Якщо ми говоримо про прийняття цілком нової Конституції, тут, на мою думку, на перший план виходить суто політичний аспект. У цьому аспекті йдеться про підвищення власного рейтингу одного з потенційних учасників наступних президентських виборів, який, можливо, хоче увійти в історію як людина, що запропонувала суспільству ідею прийняття нової Конституції, як один із тих, хто, власне кажучи, став батьком нової Конститу-

ції України. Але чому все суспільство мусить бути заручником такої вузько-особистої ідеї?

**Олександр Шморгун:** Тут справді є дуже серйозна проблема, але я, може, її трошки інакше поставив би. Ми потрапили в парадоксальну ситуацію. Конституцію, у принципі, треба міняти, бо це Основний Закон, що визначає суспільне життя країни. Не можна, щоб він, грубо кажучи, був брехливий. Тобто величезна кількість проголошених ним прав і свобод не працює. Величез-

на кількість проголошених механізмів соціального захисту не працює. **Механізми влади сьогодні надзвичайно деформовані, і після подій останніх років уже незрозуміло, що з ними робити, як вносити поправки до тих поправок, що є нелегітимними.** З другого боку, створити абсолютно нову Конституцію неможливо. Завжди у Верховній Раді буде достатньо політичних сил, які блокуватимуть цей механізм. Політичною волею президента в принципі розв'язувалися ці питання через, скажімо, референдуми і т. ін., якщо справді глава держави брав на себе повну політичну відповідальність за долю своєї країни. Навряд чи ми можемо на це сподіватися. Тому перебуваємо фактично у нерозв'язній антиномії.

Більше того, п'ять років ми дискутували питання політичної реформи. Що ми надискутували? Яка тут публічність? Ми знаємо, що комуністи за скасування посади президента. Але що ми знаємо про концепцію Конституції бодай щодо конструкції верховної влади (залишмо місцеве самоврядування) з погляду головних ініціаторів зміни Основного Закону – Юлії Тимошенко і головним чином, Віктора Ющенка? Я візьму одне лише питання, пов'язане безпосередньо з тим, що я говорив, – питання верхньої палати парламенту. Президент Ющенко кілька разів говорив про неї. Я нарахував чотири версії його розуміння того, якою вона має бути. То якою ж вона має бути? І чи має глава держави це розуміння? А це тільки один аспект. Тому конструктив у дискусіях нашого «круглого столу» я бачу передусім у тому, що фактично потрібно все починати з нуля, потрібно принаймні обґрунтувати ту модель влади, яка сьогодні була б на користь Україні. На мій погляд, її немає. Її напрацювання відсутнє, тим більше – комплексне, тим більше – з розумінням якихось принципових механізмів.

І друге. Якщо й можливо було б якимсь чином діяти, то тільки через перехідний документ. Я не знаю, як нам це назвати: мала Конституція, якась проміжна, тимчасова, тому що, не вдаючись у деталі, років за 5–7 багато чого стане зрозуміло. Розвіються ілюзії в тих, хто вважає, що Україна ось-ось

зникне і так чи інакше буде при Росії, її протекторатом. Водночас дуже багато речників, які вважають, що за 5 років ми будемо у Європі, теж розчаруються. Тому варто зафіксувати фундаментальні принципи влади в країні, яка перебуває в системній кризі і в перехідному періоді. Можливо, навколо цього можна було б якось будувати консенсус, поки що залишивши текст Конституції таким, яким він є.

#### ЧИ БУДЕ В УКРАЇНІ ОДРАЗУ ДВІ КОНСТИТУЦІЇ

**В. М.:** *Ми якраз говоритимемо передусім про перспективи легітимної зміни Конституції України та засоби забезпечення дієвості її норм в умовах українського суспільства. Тобто, як зробити так, щоб наша Конституція виконувалася. Теоретично можна створити будь-яку конституцію. Можна запозичити її в поляків, на меншу повагу заслуговує Конституція Литви, та проблема в тому, що ми живемо в наших реальних умовах. Тому, якщо ми говоримо про якісь конструкції влади, виникає питання: чи керуватимуться даними нормами люди? Будь-яка норма – це тільки модель бажаної поведінки суб'єктів права, які можуть нею керуватись або ні. Що тут можна зробити? Знову ж таки, перспективи легітимної зміни Конституції України пов'язані із забезпеченням дієвості норм чинної Конституції. Якщо зміна Конституції нелегітимна, то розраховувати на повагу громадян досить складно.*

**Юрій Спектор:** Я хотів би порушити додаткове питання – про перспективи легітимного скасування чинної Конституції. Може виникнути така обставина, що нову Конституцію ми ухвалимо, а певна частина суспільства вважатиме чинною стару. Така ситуація зазвичай виникає після революцій, державних заколотів, змін державного устрою. Частина суспільства може не визнати новостворених державних органів. Це є також і питанням міжнародного права: ці органи представлятимуть державу на міжнародному рівні. У нас недавно було два генпрокурори, невже буде дві конституції? А якщо хтось із ді-

ючих органів влади подасть позов на інший такий самий орган влади? У нас буде дві держави, дві конституції, два набори урядів та міністрів. Як на мене, нехай теоретично, але це питання досить важливе. Коли ухвалювали Конституцію 1996 року, попередню Конституцію визнавали скасованою окремим актом. Останній цвях було забито згідно з передбаченими Конституцією нормами. Теперішня Конституція такого не передбачає.

**Олександр Наровлянський:** Сучасна теорія конституціоналізму не передбачає зміни однієї конституції на іншу, прийняття нової – передбачається безперервність та еволюційність певної конституції. Якщо її вже прийнято, до неї можуть тільки вноситися зміни. Останні роки законодавча практика ВР перейшла до того, що будь-який закон не скасовується, а приймаються нові його редакції. Який закон у нас було припинено й ухвалено заново? Важко назвати. Сьогодні загальна правова тенденція спрямована не на припинення дії попередніх актів, а на внесення до них змін, на нові редакції. Тому, коли суспільству нав'язується ідея прийняття нової Конституції України, то це означає, що таким чином шукається шлях, щоб обійти передбачену чинною Конституцією процедуру внесення змін до неї, бо є розуміння: реально в сьогоденні умовах внести ці зміни в бажаному напрямі буде неможливо або надзвичайно важко. Отже, говорити про легітимне прийняття нової Конституції досить складно. Легітимний шлях – це тільки внесення змін.

Стосовно прийняття Конституції через референдум, то для того, щоб вносити прийняття правових документів на референдум, треба мати надзвичайно високий рівень правосвідомості громадян. А нам до нього поки що не дотягнулися.

Отже, якщо ми говоримо про легітимну Конституцію, то це має бути тільки внесення змін до чинного Основного Закону через передбачену ним процедуру. Що ж до проміжної «малої» Конституції, то, якщо ми спробуємо її створити, знов отримаємо Конституційний договір 1995 року, тільки в новому варіанті. Потрібно бути



свідомими цього. Якщо ми будемо орієнтуватися на суспільну потребу, вищі інтереси чи перевагу права над законом, то можемо дуже далеко відійти від самого права.

**В. М.:** *Мова йде не про легальну зміну, а про легітимну. У даному разі може виникнути ситуація, що 90% суспільства палко бажають замінити цю Конституцію, прийнявши нову. Тоді заміна буде легітимною, але вона не буде легальною, бо не відповідатиме нормам розділу XIII.*

**Олексій Толкачов:** Судді Конституційного суду якраз стикалися з цим розділом; його справді ніяк не можна обійти, але можна викласти зміни у новій редакції. Питання полягає в тому, чи ми будемо писати текст з нуля, чи візьмемо нинішній текст Конституції і почнемо вирізати, додавати та ін. Якби ми прийняли нову редакцію Конституції, то це було б легально. Але якщо ми повністю переписуємо текст Конституції, то ми переписуємо ті розділи, внесення змін до яких можливе тільки через проведення референдуму. Це було б і легально, і легітимно.

**О. Ш.:** Давайте не оперувати категоріями абсолюту. Тут шлося про кон-

ституційну практику розвинених демократичних країн. Але якщо згадати недавнє минуле цих самих розвинених країн, Іспанії, Італії, Франції, – там насправді калейдоскопічно змінювались основні закони. Ми перебуваємо в дуже складній ситуації. Зовсім не такій, яка склалася тепер у цих країнах. З погляду політичного, а не правового обґрунтування, є безпрецедентна ситуація переходу від тоталітарної форми правління до демократичної. Чинна Конституція несе страшні рудименти позаправової системи. **Якщо в нинішньому парламенті почати робити зміни «шляхом ножиць», намагаючись поліпшити Основний Закон, це буде абсолютне божевілля, яке тільки погіршуватиме ситуацію.** Поговоримо про реальний перебіг подій. За якого перебігу це було б можливо? За того, який зараз відбувається. Ми вже маємо дострокове переобрання Верховної Ради за сумнівних конституційних підстав можливості такого переобрання. Не виключене ще більше загострення політичної кризи. На цьому тлі у Віктора Ющенка буде лише один вихід: іти на радикальні заходи до кінця. Все одно доведеться приймати якесь рішення. Можливо, воно тоді стане більш можливим.

**О. Н.:** Чи є нагальна потреба саме сьогодні починати роботу над зміною Конституції? Можливо, краще працювати за чинною...

**Сергій Грабовський:** Це неможливо. Її положення після 2004 року взаємосуперечливі.

**М. О.:** Хіба чинна Конституція себе вичерпала? Вона мертва? Ні. Можна її зробити такою, аби вона більшою мірою відповідала потребам суспільства? Можна. Але в основі дискусії лежить інший аргумент – наступні президентські вибори і гостра необхідність підвищення електорального рейтингу одного з їх потенційних учасників. Звісно, це лише одна зі складових стратегії, яку апробує Секретаріат Президента. Іншого раціонального пояснення я не бачу.

**О. Ш.:** Це не зовсім так. Ось конкретний приклад: уряд Тимошенко починає виплачувати гроші вкладникам «Ощадбанку». Президент збирає нараду на тему інфляційної небезпеки цієї виплати. І вже виник конфлікт, закладений політичною реформою 2004 року. За таких умов конфлікт між президентом і прем'єром неминуче наростатиме.



**М. О.:** Це лише одна складова. Прийняття нової Конституції не є стовідсотковим рецептом: а) підвищення рейтингу; б) майбутньої перемоги на виборах. Це лише складова обраної стратегії. Так само як і бажання президента бути присутнім на всіх засіданнях уряду або щотижневі консультації між президентом, прем'єр-міністром і Головою ВР. Якщо уряд буде успішним, то хто домігся цих успіхів? Президент. Якщо діяльність уряду стане провальною, то президент почне його критикувати, припинить відвідувати його засідання, а потім ініціюватиме висловлення недовіри уряду в ВР.

**В. М.:** Президент не зможе цього зробити. Програма діяльності формально приймається на весь термін повноважень уряду. Щойно парламент проголосує за програму, на рік незмінність уряду гарантується. Проблема може бути вирішена значно простіше: кілька депутатів від коаліції «заблукують» і не знайдуть дороги до сесійної зали, і більшість юридично існуюватиме, а реально, під час голосувань, – ні.

**М. О.:** Тут теорія з практикою не збігається. Справді, за Конституцією, після схвалення програми діяльності уряду Верховна Рада протягом року не може розглядати питання про його відповідальність. Але згадаймо висловлення недовіри урядові Віктора Януковича в грудні 2004 року – менш ніж через 10 місяців після схвалення програми його діяльності. Тоді ВР просто скасувала

власну постанову, якою схвалила програму в березні, і відправила уряд у відставку. Незаконно? Так! Але, як виявилось, ефективно... До речі, й сама ВР шостого скликання не має гарантованого року імунітету від розпуску. Ч. 4 ст. 90 Конституції на неї не поширюється, і вона може бути розпущена в будь-який політично зручний момент. Фактично шляхом розпуску парламенту і проведення ще одних позачергових виборів може бути здійснено спробу змінити існуючу конфігурацію, створити ВР сьомого скликання і з нею йти на президентські вибори.

**С. Г.:** І буде два уряди. Обидва – цілком легітимні.

**О. Ш.:** Тоді вже не буде іншого виходу, як піти на зміну Конституції.

**О. Н.:** То чи можна ставити питання про прийняття, якщо ми не знаємо, що приймати?

**О. Ш.:** Я вже висловив свою гіпотезу: до розблокування загальної гострої кризи потрібна якась перехідна, проміжна Конституція.

#### КОМУ ВОНА ПОТРІБНА, ЦЯ КОНСТИТУЦІЯ

**С. Г.:** Тоді ми ставимо проблему так: **одній групі політиків потрібна нова, прийнятна для них Конституція, другі прагнуть зберегти чинну, бо вона їм більше підходить, а тим людям, які бажують, щоб країна збереглася і розвивалась**

**ефективно, потрібен третій, нормальний варіант.** Перш ніж визначити, яким має бути цей третій варіант, ми повинні відповісти: нам потрібна нова Конституція чи варіант чинної? Нам потрібна її якась тимчасова редакція, з визначенням строком чи нам потрібна Конституція назавжди – як американська? Тоді це мають бути різні конституції. Те, що захочуть написати певні групи політиків, вони напишуть і без нас.

**О. Ш.:** Ми можемо написати будь-яку ідеальну Конституцію, але вона через 20 років так само лежатиме в шухляді...

**В. М.:** *Пане Сергію, а чи немає у ваших міркуваннях суттєвої прогалини? А де та велика група людей, якій не потрібна ніяка конституція?*

**С. Г.:** Я не кажу, що має бути тільки три групи людей. Я думаю, що є й четверта, про яку ви сказали, а може, і п'ята група, якій не потрібна взагалі ця держава. Є шоста, якій потрібен фюрер. І т. ін.

**М. О.:** Мені здається, що саме ця велика група людей, якій не потрібна ніяка конституція, стовідсотково проголосує за будь-яку конституцію на референдумі. Це та частина нашого суспільства, яка позитивно голосує з будь-якого питання, що виноситься на референдум. Голосує автоматично, в унісон з владою, яка й пропонуватиме



і формулювання питання чи питань референдуму, і текст так званої «нової» Конституції.

**В. М.:** Чи можна забезпечити в наших умовах дієвість Конституції, враховуючи індиферентне ставлення суспільства до норм Основного Закону?

**Ю. С.:** Для цього потрібні добрі люди, які подають добрі приклади і роблять добрі вчинки. Іншого виходу немає. Модель конституції не має значення. Головне – щоб був приклад її виконання.

**О. Н.:** Мене часто запитують: навіть вивчати право, якщо ним ніхто не користується? Я відповідаю: якщо більше людей знатиме право, то, можливо, ми прийдемо колись до того, що буде його використовувати.

**О. Ш.:** Моя думка полягає в тому, що немає сенсу обговорювати всі теоретичні доцільності. Є реальний перебіг подій. На мій погляд, він однаково штовхатиме до вирішення всіх наболілих питань: про побудову центральної і місцевих влад, про розподіл повноважень між ними, про роль президента, уряду і парламенту тощо. Обійти їх тільки тому, що нинішня Конституція прописана парламентом «під себе» так, щоб її неможливо було змінити, не вийде.

**О. Т.:** Саме реальний перебіг подій є основною причиною мого пе-

снимізу. Ось ми зібралися за «круглим столом», його матеріали буде надруковано, а хто їх прочитає? Хто візьме до уваги те, що говоримо ми тут і наші колеги на подібних зібраннях в інших місцях? 4 липня 2006 року я написав статтю про те, що потрібна взагалі нова Конституція. Це почули в комуністів та в Луценка. Їхня реакція полягала у вимогах скасувати депутатську недоторканність. От і все.

**С. Г.:** Ні, комуністи хочуть ще скасувати президента, зробити Україну однією з трьох держав без глави держави, тобто безголових...

**О. Т.:** Але жодного розуміння проблеми, жодної відповіді на ті питання, які важливі сьогодні: скільки палат парламенту, яка в них функція, якою має бути держава, якою – її природа!

Ще одне дуже важливе питання. Можна і далі жити за чинної Конституції. Зрозуміло, що конституційна реформа внесла страшний дисбаланс у політичну систему, але будь-яка політична система тяжіє до рівноважного стану і рано чи пізно встановиться рівновага навіть за цієї недосконалої Конституції. Чи забезпечить це якийсь прогрес українській нації та українському народові? І чи такого прогресу ми хочемо? Думаю, не такого. Сьогодні ми обговорюємо фундаментальні питання і начебто бачимо теоретично грамотні і правильні відповіді на них, які можна викласти в досконалому проекті Конституції, що буде адекватною реаліям

XXI століття формою організації українського суспільства.

**В. М.:** І ми переходимо до іншого, не менш важливого питання – про механізм збалансування повноважень і відповідальності президента та Верховної Ради, про необхідність та зміст закріплення в Конституції України порядку обрання президента і парламенту.

**М. О.:** Якщо говорити про порядок обрання, то в Конституції є лише засадничі норми, які, до речі, двічі повторюються: ст. 71 говорить, що всі вибори відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Потім це повторюється в ст. 76 – уже стосовно Верховної Ради і ст. 103 – стосовно обрання президента.

Конституція каже, що порядок обрання президента і ВР регулюється законом. Здавалося б, усе розумно. Але в наших реаліях це призводить до того, що кожні нові вибори і глави держави, і парламенту відбуваються на підставі нового закону про вибори. Якби Конституція містила більше норм, що регулюють порядок обрання Президента України і Верховної Ради, можливо, цей механізм був би більш сталим. Хоча, погоджуюся, що з погляду юридичної техніки це абсолютно ненормально...

**В. М.:** Важливо визначити, до яких меж мають бути врегульовані питання виборчого законодавства саме

в Конституції. У деяких європейських країнах ледь не всі питання – від нарізки виборчих округів до визначення того, за яким правилом розподіляються голоси – врегульовані конституцією. А під загальну формулу, що в Україні пропорційна виборча система, можна підвести що завгодно – загальнодержавний виборчий округ, закриті виборчі списки тощо. Варто спробувати з'ясувати, до якої деталізації доцільне врегулювання цих питань.

**О. Н.:** Як на мене, то закріплення дуже дрібних питань у Конституції абсолютно недоречно. Більш того, думаю, що Конституція як Основний Закон має зберігати не надто великий обсяг, а це виключає можливість детального прописування норм. Хоча, здається, найкращим запобіжником буде дещо інший механізм. Не секрет, що кожна ВР десь за два роки свого строку повноважень починає готувати закон про свої перевибори – «під себе». То, може, саме в Конституції, крім основних принципів, мають бути закріплені запобіжні механізми – скажімо, норма про те, що будь-які зміни до виборчого законодавства набирають чинності тільки для обранців наступної ВР, або норма про заборону на прийняття особливих рішень щодо проведення конкретних виборів. Бо коли, скажімо, приймався закон про особливості проведення голосування в третьому турі відомих нам виборів, це виходило за рамки будь-якої світової законодавчої практики.

**Ю. С.:** У Конституції слід визначити перелік законів, ухвалених не простою більшістю, а конституційною. Це має стосуватися всіх виборчих законів. Тоді це спонукатиме до ухвалення важених законів, що відобразять умови життя всього суспільства.

**В. М.:** А чи не виникне ситуація, коли між виборним законом, прийнятим конституційною більшістю, і практикою буде така різниця, яку заповнюватимуть рішеннями ЦВК?

**Ю. С.:** Мені здається, що нам бракує швидкого конституційного арбітражу, який діяв би так само швидко, як діють

суди відповідно до ст.ст. 172, 176 Кодексу адміністративного судочинства. Такі справи мають призначатися, приміром, протягом 10 днів, протягом 5 днів роз-



глядатися і невідкладно оголошуватися рішення. Бо яка ж це буде система влади, коли не буде швидкого арбітражу, у даному разі – Конституційним судом?

### ПРЕЗИДЕНТСЬКА, ПАРЛАМЕНТСЬКА, ЗМІШАНА...

**О. Ш.:** Ми дещо відхилилися від головного й обговорюємо конфігурацію конституційного забезпечення владних структур, не вирішивши важливішого питання – про форму правління в майбутній Конституції. От я, приміром, виступаю за президентську республіку. Протягом 15 років я пишу в різноманітні видання про те, що Україні потрібна модель П'ятої Французької республіки, модифікована під низку наших особливостей.

За ці роки ми практично спаплюжили інститут президентства, так і не визначивши конфігурацію «прем'єр – парламент – президент». Наприклад, усенародне обрання президента. Для чого воно потрібне? Та не просто всенародне обрання, а ускладнене. За де-

голівською моделлю, якщо не набирається абсолютної більшості, проводиться другий тур. Тобто – максимальна легітимність глави держави. Потрібно це чи ні? Потрібно. Чи може прем'єр коаліційного уряду в ситуації існування парламенту, де партії фіктивні, а відповідно, і фракції цих партій теж значною мірою фіктивні, сформулювати стратегію розвитку країни, що перебуває в системній кризі? Не може. Це може тільки команда президента – позапартійних професіоналів... Як на мене, іншого шляху немає. Але чи взагалі розглядалися ці питання?

Маємо в нашій дискусії принаймні започаткувати ці принципові питання, без вирішення яких влада взагалі не може розвиватися. Скажу більше: Конституційний суд цих питань розв'язати не зможе. Ці питання пов'язані з радикальними змінами в конструкції влади, але їх не трактує чинне законодавство. Я писав про Вищий Суд при Сенаті. Вважаю, що тільки такий орган буде достатньо легітимним, щоб вирішувати питання, про які ми тут говоримо.

**О. Т.:** Щодо президентської республіки я абсолютно поділяю думку колеги. І виходжу з міркувань, які намагався викласти у статті в «Народному депутаті». Якщо ми маємо хаос, то нам потрібен вольовий і дуже швидкий організаційний вплив. Чинити такий вплив може якийсь організаційний центр, де швидко приймаються рішення – Секретаріат Президента, сам президент, можливо – Кабмін. А парламент є надто широким центром з ослабленими процедурами, і він більше підходить до якоїсь консервації стану, щоб запобігти потрясінням, щоб мінімізувати сплески й ризики. **Парламентська республіка може ефективно існувати там, де вже є розвинута політична система, де необхідно підтримувати більш-менш сталий стан, відповідаючи на вимоги соціального прогресу, приймати періодично закони тощо.**

**Президентська республіка могла б сформувати політичну систему,** бо на сьогодні ми абсолютно відійшли від цілеспрямованого формування такої системи. Згадаймо, якою значною була відмінність у рівні організаційної ефективності роботи Центральної Ради і Гетьманату Скоропадського. Яка різниця у швидкості прийняття рішень і у швидкості тодішніх реформ!

**О. Ш.: І в професійності уряду – також.** Саме тоді був професійний уряд, що й визнають фахівці.

**Ю. С.: Я хотів би опонувати цій думці.** Як кажуть, був культ, але й була особистість. У чому головна суперечність нинішньої проблеми? У незбігові мінімального особистого рейтингу і бажання мати абсолютну владу. Президент з невеликим рейтингом хоче мати великі повноваження в країні. Якщо буде інший президент, можливо – з більшою популярністю, то формальні повноваження не матимуть жодного значення. Бо він, маючи суспільну підтримку, легітимізує свої повноваження.

Повертаючись до питання про Конституційний суд. Якщо він не ухвалюватиме складних доленосних рішень, то він нам не потрібен. Нам не потрібне довідкове бюро з тлумаченнями, які ще більше все заплутують; питання мають розглядатися швидко. Ще одна новація, як на мене, дуже важлива: треба надати КС такий інституційний механізм, як забезпечення конституційного позову, тобто винесення ухвали про тимчасове зупинення певного закону чи іншого акта на період розгляду. Ясна річ, КС має виносити такі ухвали тільки в тому разі, якщо бачить очевидну суспільну небезпеку від реалізації того чи іншого закону, указу, постанови тощо.

**В. М.: Звісно, президентська республіка може бути ефективною.** І певні конституційні механізми забезпечують таку ефективність. Але, скажімо, у США Конгрес рахує кожний долар, який дає президентській адміністрації. Якщо в нас будуть такі порядки, боюся, парламент доведеться міняти щопівгоду...

**О. Ш.:** Я спробую об'єднати деякі думки, що вже прозвучали. Існують закони управлінської діяльності, які мають універсальний характер. Людина, яка довго була заступником командира полку чи армії, ніколи не стане вмилім командармом. І ці закони працюватимуть за будь-яких обставин. Лідери загальнонаціонального масштабу не падають з неба. Є тільки один шлях: через баланс відповідальності і повноважень.

Крім усенародного обрання, це механізм імпічменту, що може мати подвійний характер: як через ініціацію верхньою палатою парламенту, так і через референдум, що було передбачено проектом Конституції 1993 року. Тобто тільки таким шляхом ми можемо йти до створення влади, яка керувала б країною і була б відповідальна перед виборцями. Так, є проблеми. Навіть усенародне обрання – це дестабілізація ситуації в країні. Але ж водночас це й спосіб випускання пари. Це легітимна форма політичної боротьби. Назагал, розробляючи нові конституційні положення, мусимо йти шляхом дуже реального прописування повноважень глави держави і його відповідальності.

**В. М.: Проблема в іншому.** У нас така норма Конституції, як імпічмент, практично незастосовна. Приміром, є факт порушення Основного Закону главою держави. То й що? Двох третин у ВР ніколи немає, щоб бодай теоретично висіла над українським президентом така загроза. Тобто гарантувати прийняття рішення про імпічмент з юридичних міркувань неможливо, бо воно блокується і буде блокуватися з політичних міркувань. Якщо брати латиноамериканську країну, то там запобіжники зрозумілі. Скажімо, Мексика (президент обирається тільки на один термін, і ніхто не має права скасувати цього), де при порушенні закону конгрес може відсторонити президента від влади. У США також є подібна норма. А що в нас?

**О. Ш.:** У проекті Конституції 1993 року передбачено подвійний механізм імпічменту: як через обидві палати парламенту, так і через референдум. І це значно змінює ситуацію.



**С. Г.:** Згоден. Можна навести величезну кількість порушень Конституції України з боку як усіх трьох президентів, так і парламенту всіх каденцій, порушень дрібних, яких ніхто вже не помічає, і більш суттєвих. Тож якщо оголошувати імпічмент, у цій ситуації реальної легітимності він не матиме, бо, як то кажуть, «обоє рябоє». Єдину не формальну, а реальну легітимність у нашій ситуації мав би референдум. І це був би стримувальний чинник для глави держави.

Ми говоримо про президента, про зосередження влади, про ефективну владу тощо. Але можливий варіант і канцлерської республіки. Це не менша оперативність: парламент працює, як добре налагоджений механізм, приймає закони, що їх подає йому уряд. Але тут є нюанс: якщо подивитися на великих диктаторів ХХ століття, то практично всі вони прийшли до влади як прем'єри, а не як президенти – як правило, більш-менш демократично (відповідно до конкретних історичних умов) обрані.

Тож маємо парадоксальну ситуацію: для ефективності влади в Україні її треба зосередити в одному центрі, але цієї ефективності може бути досягнуто за рахунок великого ризику для демократичних перспектив. За приклад може служити Грузія з її сьогоднішніми проблемами.

Виходячи з цього, на мою думку, треба продовжувати традицію напів-



президентської, чи змішаної, моделі влади. Вона може бути менш ефективною в сенсі вирішення поточних проблем, але більш ефективною в сенсі недопущення небезпечної для суспільства концентрації влади в одних руках.

**О. Ш.:** Ви самі висунули тезу про те, що ніщо так не сприяє одноосібній тиранії, як тіньове прикриття колегіальним органом. І жодного запобіжника в цьому плані, особливо в ситуації наростання економічної кризи і паралічу легітимності, парламент ніколи не давав. І не тільки це. Стосовно канцлерства. У сучасних країнах ми говоримо про канцлерство умовно. Чому? Канцлера не могла відкликати колегіальна структура. Він призначається монархом і залізно правив, доки цього хотів монарх. У нас монархії немає, отже провести ті рішення, про які ви говорите, тобто почати реально структурувати країну, поліпшувати ситуацію в державі, канцлер ніколи поспідовно не зможе. Він змушений буде займатися тактикою, а не стратегією.

**О. Т.:** Є все-таки певна різниця: намагається узурпувати владу особа, яка має 90% підтримки, чи та, яку підтримує 10% населення. Якщо її підтримують 90%, жодні запобіжники не спрацюють. Якщо ж владу прагне узурпувати особа, яку підтримує 10–15%... Тут я все-таки ідеаліст і вірю в громадянське суспільство.

Проблема в тому, що Леонід Кучма, який намагався максимально подовжити собі політичне життя, якраз і розбудував чинну систему, щоб гарантувати собі абсолютну безпеку. ВР у 1994 році ухвалила постанову щодо проведення референдуму про довіру до себе самої, потім порахувала кошти й саморозпустилася, не провівши жодного референдуму. Після цього Конституційний суд потрактував закон про референдум таким чином, що, виявляється, референдум не можна проводити не тільки з питань податків і бюджету, а ще й з питань недовіри. Де це написано в Конституції? Але жодним чином ані громадянин, ані громадянське суспільство не можуть боротися з КС, абсолютно не працюють запобіжники, бо в структурі українського політикуму не відведено місця для громадянського суспільства.

І тут хотілося б підійти ще до одного питання. У нас Конституцію було прийнято парламентом, який фактично є органом законодавчої влади. При цьому не було вирішене засадниче теоретичне питання: за якою теорією ми створюємо державу? За договірною чи за якоюсь іншою?

Фактично все вийшло так, що парламент – орган законодавчої влади (міг би бути монарх або президент) – подарував Конституцію народowi. Якби була договірна форма держави, то тоді мали б бути Установчі збори з авторитетних людей, які не прагнуть влади. Вони прийняли б Конституцію, а далі

спостерігали б, як вона виконується. Установчі збори могли б давати трактування Конституції і визначати, чи є конституційним закон, ухвалений парламентом, або указ президента.

**С. Г.:** Установча влада, у теорії і на практиці, нерідко позиціонується як окрема, незалежна гілка влади. Але не забуваймо ще про референдум. При ухваленні Конституції конституційні збори плюс референдум – це те, що надало б цій Конституції максимально можливої легітимності. З другого боку, якщо ухвалювати Конституцію Верховною Радою, рівень повної довіри до якої удесятеро менший, ніж рівень повної недовіри (десь так 4,5% проти 45%), то краще цього взагалі не робити. Може, варто поки що пожити взагалі без Основного Закону чи з тимчасовим? Бо те, що Конституція ухвалена неавторитетною ВР, одразу наражає країну на численні ризики.

**О. Н.:** Тоді виникає питання: хто ж нині має достатній рівень довіри? Сьогодні, на жаль, жодний інститут не має більш ніж 10–15% довіри. Зрозуміло, що Установчі збори мають бути кимось сформовані. Яким чином? Процедура виборів призведе до того, що ми побачимо ті самі обличчя, що й в інших сферах політики. Процедура призначення для Установчих зборів узагалі виключена. Тому скликання Установчих зборів у нашій ситуації абсолютно не вирішить питання.

**С. Г.:** Щоб унеможливити тих самих «завсідників», існує, принаймні – теоретично, напрацьована модель: **члени Установчих зборів не матимуть права ані обиратися до представницьких органів, ані обіймати посади у виконавчій та судовій владі. Плюс, звісно, високий освітній ценз.** Утім, це теорія, а в нас, як відомо, найкраща теорія може спричинити найгірші наслідки.

**В. М.:** Ми конструктивно підійшли до того, що існує можливість формування ефективною влади у вигляді або президентської республіки, або парламентарної республіки у варіанті канцлерської. У будь-якому разі питання в



тому, які саме механізми забезпечать відомість чи то канцлера, чи то президента. У цьому й полягає камінь спотикання. Тут я вбачаю якнайтісніший зв'язок із виборчою системою. Тому що при сильному парламенті (за такої, як сьогодні, системи його обрання) це буде просто небезпечно. Тож варто розглянути питання про необхідність і можливість конституційного забезпечення реальної самостійності і відомості Кабінету Міністрів України. Якщо, наприклад, КМ прив'язаний більшою мірою до ВР, наскільки він буде самостійним? Якщо він буде прив'язаний до президента, навіщо тоді КМ узагалі?

### ПРЕМ'ЄР-МІНІСТР І ВСІ-ВСІ-ВСІ

**Ю. С.:** За колишньої конституційної системи прем'єр-міністра фактично призначав і знімав президент. Тож спочатку треба з'ясувати, що таке Уряд України? Якщо це є вищий орган виконавчої влади, то керувати урядом має вища посадова особа в державі. Якщо в нас буде парламентська модель, то прем'єр, зрозуміло, відповідатиме перед ВР. І будь-коли, якщо він схибить, його можуть зняти з роботи. Якщо ми вважаємо, що нам потрібен президент для сталості розвитку тощо, то нехай президент очолює уряд, візьме собі заступника чи держсекретаря, який опікуватиметься поточними питаннями організації роботи уряду. А так у нас фактично радянсько-монархічна модель. У нас президент – це нове втілення Генерального секретаря, який фактично наймає уряд. А на мою думку, уряд повинен наймати народ. Якщо в нас головний – президент, то він мусить стояти на чолі уряду. Якщо на чолі уряду стоїть прем'єр, то, можливо, президент зайвий. Наша проблема в тому, що ми застрягли посередині.

Враховуючи, що у Європі найпоширенішою є парламентсько-президентська модель, мені здається, що якщо в нас буде самоврядування, виборність місцевого керівництва, місцеві уряди, то президент природним шляхом повернеться до того, чим він має займатися – представлятиме державу. І йому не потрібні повноваження, щоб знімати уряд. Президент повинен мати право оголошувати позачергові вибори за

конкретних обставин. Тобто, нам треба якомога далі відійти від радянської системи, замаскованої під президентську.

**С. Г.:** Хочу дещо уточнити. У Європі республік із парламентською і змішаною (напівпрезидентською) формою правління приблизно порівну. Конституційні монархії – це не парламентські республіки: там монарх, точніше – певна династія, відіграє роль національного арбітра. І не випадково перед Другою світовою війною британська еліта, скориставшись зовнішнім приводом, цілком легітимно поміняла проницецьки налаштованого короля на менш популярного, але щиро англійського монарха.

У Європі маємо багато прикладів змішаної правління, проте варто звернути увагу на польську Конституцію, на те, як там усі речі, про які ми ведемо мову, передбачені та реально розподілені між суб'єктами. Механізм працює доволі ефективно. Вважаю, що цей досвід корисно було б вивчити і застосувати в нас.

**О. Ш.:** Підтримую. У Польщі надзвичайно цікавий механізм висування на урядові посади, який одразу дає можливість певним чином збалансувати речі, про які ми говоримо.

На мій погляд, для нас доцільнішим є змішаний варіант. У проекті Конституції, який не був прийнятий 1994 року, записано прямо: прем'єр-міністр – це заступник президента. Думаю, тут має бути комплексний механізм. Суть його проста. Брати до застосування латиноамериканський або американський варіант, коли президент очолює Кабінет міністрів, у нашій ситуації неконструктивно. Президент має вирішувати стратегічні питання. Це правильно. Але виходить, що прем'єр – це такий собі «всенародний завгоп». Це не дуже правильно. Мені здається, що є проміжний варіант, який треба було б знайти і сформулювати, так само як і поляки, відповідно до своєї специфіки. Парламент повинен мати право висловити вотум недовіри прем'єрові, після чого президент зобов'язаний очолити уряд. При грамотно прописаному імпичменті це даватиме той позитивний ефект, якого ми очікуємо.

**Ю. С.:** Я все ж таки висловився б на користь колегіального органу, який повинен керувати державою. Щоб було кілька центрів впливу. Що я маю на увазі? Маємо таку негарну традицію: коли є один центр впливу, ним починають маніпулювати з-поза меж нашої держави. Зробити це з колегіальним органом набагато складніше.

**О. Ш.:** Щоб не сталося того, про що ви говорите, мусить бути система культивування національних лідерів, а найперше мала б виникнути суспільна ситуація, за якої взагалі був би сенс виявляти людей, що мають належні вольові та інтелектуальні характеристики.

**Ю. С.:** Тим часом у нас уже довгі роки існує антиселекція: потенційних лідерів виявляють і потім швидко усувають.

**О. Т.:** І ще одне, тепер уже песимістичне, зауваження: подивімося на реальний стан справ, на наявність (точніше, відсутність) національних лідерів і скажімо собі: сьогодні немає можливості прийняти нову добру Конституцію – то, можливо, живімо за чинної? Але де гарантії, що 5–10 років життя з цією Конституцією створять кращу конфігурацію політичних та суспільних еліт і нададуть нам можливість прийняти кращий, ефективніший, демократичніший Основний Закон?

**В. М.:** Шановне товариство, хотів би підсумувати наше обговорення. Я теж буду не надто оптимістичним. На жаль, політики зазвичай не чувають експертів і керуються власними поточними інтересами. Але, керуючись власними інтересами, вони приходять до такого стану, що виникає потреба у появі нових конструкцій влади і появі нових ідей, за якими ці нові конструкції створювалися б. Тут політики починають на короткий час забувати про поточні інтереси і починають слухати. Чи настав такий момент? Чи сьогодні політики слухатимуть ще когось, окрім самих себе? І чи піднімуться вони до розуміння тих проблем, що виникають у зв'язку з конституційним процесом?