

Привабливий, важкодоступний, нездійснений

Зростання уваги до імпичменту може не так засвідчити бажання наблизити час вирішального герцю за пост глави держави, як суттєво вплинути на його результати

Віктор МЕЛЬНИЧЕНКО,
кандидат історичних наук, доцент

Сьогодні дискусії щодо можливості/неможливості усунення Віктора Ющенка з поста глави держави ведуться переважно в площині визначення доцільності наближення на кілька місяців (а може, й тижнів) виборів Президента України. З огляду як на складність і тривалість процедури усунення президента, так і на ймовірний запеклий опір таким діям, ледь не однотайним є висновок про практичну недоцільність імпичменту. Адже за будь-яких обставин восени офіційно стартують президентські перегони. Саме тому застосування цієї процедури розглядається здебільшого як акт помсти особисто Вікторові Ющенку з боку його політичних противників, що в такий спосіб прагнуть узяти реванш за 2004-й, а зовсім не як інструмент практичної політики. Та чи відповідає це дійсності?

ПОТЕНЦІЙНИЙ АУТСАЙДЕР ЧИ ВИРІШАЛЬНИЙ ЧИННИК?

Істотною вадою окремих прогнозних оцінок щодо перебігу майбутніх виборів є розуміння ролі чинного глави держави виключно з огляду на його, делікатно кажучи, не надто високі шанси вибороти другий термін президентства.

Відповідний такому розумінню сценарій подій припускає активну участь Ющенка у виборах максимум до оголошення результатів першого туру голосування. А оскільки виходу чинного президента в другий тур не передбачається, то вже на цьому етапі очікується стрімка переорієнтація його прихильників на потенційних переможців. Самому ж Ющенку відводиться роль пасивного спостерігача, такого собі місцезлюстителя президентського поста аж до проведення інавгурації переможця.

Однак очікування від теперішнього глави держави повної пасивності видається надто уразливим місцем такого сценарію. Навряд чи Ющенко 2010-го нагадуватиме Кучму 2004-го. Для такого припущення є певні підстави.

1. Чинний президент істотно відрізняється від свого попередника відносною молодістю. Політики в 56 років зазвичай не виявляють бажання відходити від справ і займатися бджільництвом на дозвіллі. Особливо в наш непевний час, що не одного політика з президентськими амбіціями перевірить на злам. І не одного – зламає! Якщо чимало критиків і першого, і другого президентів України з часом змушені визнавати наявність у колишніх очільників держави певних чеснот, то чому на це не може розраховувати третій український президент?



2. Якби Ющенко (у разі невдачі в першому турі голосування) і погодився на деякий час відійти в затінок політичного життя, навряд чи такий варіант влаштуватиме президентське оточення. Тих посадовців, які кілька останніх років коментували, заявляли, звинувачували тощо. Свою життєву перспективу вони можуть легко спрогнозувати, пригадавши очищення держaparату від «чужих» у 2005 році. Проблема не тільки в «укомплектованості» команд основних претендентів на пост глави держави, а й в особистій «скомпрометованості» перед цими претендентами. Тож у разі програшу президентській команді доведеться скуштувати всієї



гіркоти формули «Горе переможеним!». Уже через це не бракуватиме тих, хто в той чи інший спосіб підштовхуватиме главу держави до активних дій.

3. У розпорядженні Президента України перебуває значна частина державно-владного ресурсу. Йдеться передусім про керівництво силових структур та місцевих державних адміністрацій.

Згідно з Конституцією саме президент «призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань», «присвоює вищі військові звання». Зміни до Основного Закону, внесені 2004 року, встановили, що акти

глави держави, видані в порядку реалізації цих повноважень, уже не потребують скріплення підписами прем'єр-міністра та міністра, відповідального за виконання. Тобто, навіть формально, це здійснювані на власний розсуд (дискреційні) повноваження глави держави. Відповідно, зміна президента може неабияк позначитися на вітчизняному генералітеті.

У ще складнішому становищі перебувають керівники місцевих державних адміністрацій (МДА). Попри конституційне віднесення їх до системи виконавчої влади та встановлений Основним Законом порядок призначення і звільнення «за поданням Кабі-

нети Міністрів України», реальний стан справ зовсім інший. На практиці статус голів МДА сьогодні відповідає дещо забутому формулюванню «представник Президента України». Це ще більше підкреслюється їхнім призначенням на термін повноважень глави держави. Знову ж таки пригадується 2005 рік, коли змінилося 96% голів обласних держадміністрацій, їхніх заступників та голів райдержадміністрацій.

Таким чином, чималенький загін високопосадовців має усвідомлювати, що індивідуально вони можуть тільки капітулювати перед переможцем без найменших сподівань на скільки-небудь милосердне ставлення до себе. Натомість, згуртувавшись, вони можуть стати впливовим чинником політичного процесу, схиливши шальки виборчих терезів на той чи інший бік. І домогтися внаслідок цього певних гарантій як для себе, так і для свого лідера. Залишається «дрібничка» – на чію персональну користь може спрацювати цей аргумент?

ПРИНАДНІСТЬ ІМПІЧМЕНТУ

Головною інтригою майбутніх виборів є не так визначення основних конкурентів (з цим сьогодні поки що все достатньо зрозуміло), як те, на чію користь урешті-решт спрацює «другий» ешелон претендентів. Приміром, Володимира Литвина можна (принаймні, з огляду на нинішнє становище) розглядати як потенційного союзника Юлії Тимошенко, який намагатиметься підтримку президентських амбіцій прем'єра конвертувати в подальше зміцнення власного політичного впливу. Однак сьогодні навряд чи можна впевнено сказати, на чий бік стане Віктор Ющенко, якщо не вийде в другий тур голосування. Чи то пролунає теза щодо постійної турботи про збереження єдності помаранчевої команди, чи вельми обґрунтовано й переконливо буде пояснено необхідність збереження єдності України і подолання регіональних розбіжностей? Поки що кожен з основних претендентів на пост глави держави може очікувати від чинного Президента України підтримки свого політичного суперника на вирішальному етапі виборчих змагань. Взаємна недовіра серед укра-

➤ інських політиків наближається до абсолютної, тож сьогодні жодні сигнали щодо майбутньої позиції не будуть сприйняті.

За таких обставин саме імпичмент може стати ефективним засобом подолання помітної невизначеності майбутніх виборів. Його доцільність як суто політичного інструменту окреслюється низкою чинників.

Перший. З перегонів практично усувається один із небажаних конкурентів – навіть у тому разі, якщо це усунення й не позначиться на переліку прізвищ у виборчому бюлетені (що само по собі є малоймовірним). Адже вагомість Ющенка-політика вже давно визначається передусім повноваженнями Президента України, а не опертям на організовані політичні сили й рівнем електоральної підтримки.

Другий. Проведення процедури імпичменту ще до першого туру голосування дасть змогу точніше оцінити і помітно спростити розстановку електоральних симпатій. Оскільки голоси виборців від одних кандидатів до інших механічно не передаються, жоден з аутсайдерів не зможе визначити свою підтримку того чи іншого кандидата як вирішальний чинник остаточної перемоги.

Третій. Усунення чинного глави держави деморалізує і позбавить об'єднавчого центру тих посадовців, які зорієнтовані особисто на Віктора Ющенка. У такий спосіб силові структури і місцеві держадміністрації, може, і не будуть повністю «виключені» з політичного протистояння під час виборчої кампанії: хто може заборонити індивідуальну капітуляцію? Однак ця участь, безумовно, не буде спрямована в якийсь один бік, унеможливиться консолідоване використання відповідних матеріальних та організаційних ресурсів на користь одного з претендентів.

Четвертий. Усунення президента не порушує рівноваги на користь одного з основних кандидатів. Якщо Юлія Тимошенко об'єктивно зацікавлена у «виключенні» основного претендента на симпатії національно-демократичного електорату і припиненні боротьби «на два фронти», то Віктор Янукович зможе вже



до виборів записати собі в актив істотну, та ще й персоніфіковану, морально-політичну перемогу над «помаранчевою смугою».

П'ятий. Перетворення Голови ВР України на виконувача обов'язків глави держави не вводить його до складу основних претендентів і навряд чи посилить позиції одного з них. Електоральної підтримки Володимира Лит-

претендентами. Водночас виконувач обов'язків – це не чинний глава держави. Його позбавлено можливості здійснювати низку президентських повноважень. А для сподвижників чинного глави держави він найшвидше залишиться «чужим».

Безперечно, вагомість згаданих чинників з часом може змінитися – соціально-економічне становище в

Україні здатне внести суттєві корективи в електоральні симпатії і, відповідно, у розстановку претендентів. Однак принципове ставлення до імпичменту як інструменту політичної боротьби має бути визначене найближчими місяцями і практично всіма

провідними політичними силами. Адже практичне застосування цієї процедури потребує високого рівня узгодженості позицій основних політичних сил, представлених у парламенті.

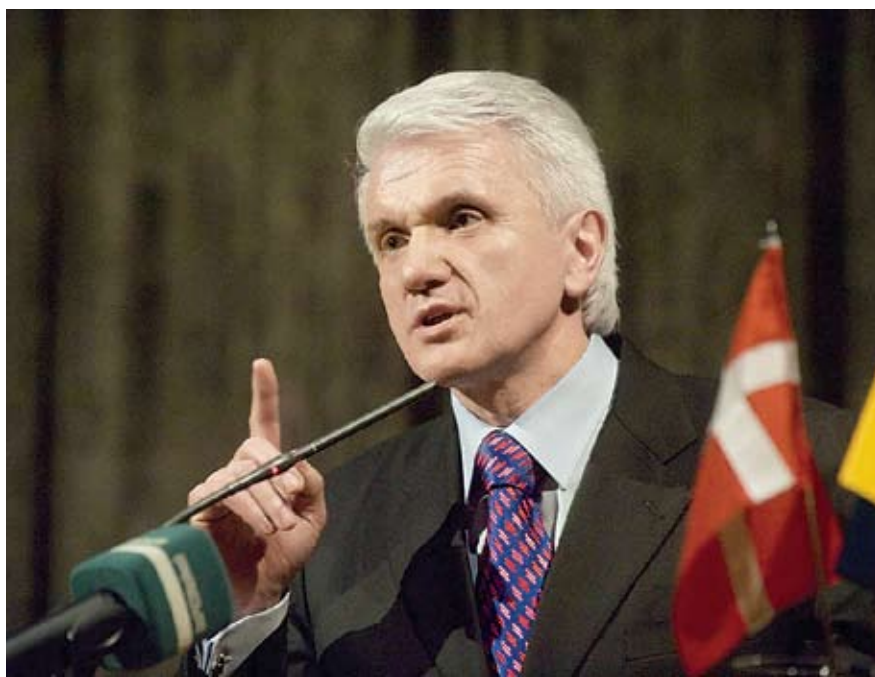
Взаємна недовіра серед українських політиків наближається до абсолютної, тож сьогодні жодні сигнали щодо майбутньої позиції не будуть сприйняті

вина навряд чи вистачить, аби перетворити «дует» на «тріо». Але зростання його ролі в механізмі здійснення влади посилюватиме його власні амбіції та ускладнюватиме відносини з іншими



ФОРМАЛЬНІ ТА НЕФОРМАЛЬНІ ПЕРЕШКОДИ

Свого часу спроби порушити питання про початок процедури імпічменту Леоніду Кучмі незмінно наражались на контраргумент про неврегульованість процедури відповідним законом. Сьогодні про це не йдеться. Адже відповідну процедуру викладено в ст. 111 Конституції України. Останніми роками надто часто говорилося про конституційні норми як норми прямої дії, тож вимагати їх деталізації та інтерпретації в законі за цих обставин недоречно. Особливо з огляду на відсутність у Конституції України бланкетної норми, що передбачала б ухвалення спеціального закону. Окрім того, ч. 6 ст. 111 встановлює, що Конституційний суд має здійснити перевірку справи і надати висновок «щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про



імпічмент». Наявність спеціального закону відкривала би простір не тільки для тлумачення норм Конституції законодавцем, а й для оцінки Конституційним судом України норм закону на предмет їх конституційності.

Однак це не означає цілковитої відсутності формальних перешкод. Найістотношою з них є питання про законодавче врегулювання створення та діяльності спеціальної тимчасової слідчої комісії. Саме ця комісія здійснює розслідування дій глави держави відповідно до ч. 3 ст. 111 Конституції. Саме її висновки та пропозиції розглядаються на засіданні парламенту (ч. 4 ст. 111), який за наявності підстав «приймає рішення про звинувачення Президента України». Однак, згідно з ч. 5 ст. 89, «організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом». Відповідний закон прийнято, але із зауваженнями глави держави повернуто парламенту. Тож рішучість Верховної Ради домогтися прийняття закону відображатиме насамперед її прагнення і готовність формувати правову основу для імпічменту.

Другий формальний момент пов'язаний з тим, що значна частина процедури імпічменту реалізовуватиметься в сесійній залі. Ймовірно, що вирішення питань, визначених у ст. 111 Конститу-

ції, має здійснюватися відповідно до ч. 5 ст. 83, де сказано: «Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України». Відповідні питання детально врегульовано саме в Регламенті ВР, де їм присвячено главу 30 «Порядок дострокового припинення повноважень Президента України у зв'язку з неможливістю виконання ним своїх повноважень за станом здоров'я, а також в разі усунення Президента України з поста в порядку імпічменту». І от тут постає питання щодо статусу самого Регламенту. Конституційний суд Рішенням від 1 квітня 2008 року №4-рп/2008 (справа про Регламент Верховної Ради України) визначив, що Регламент, який унормовує організацію та діяльність парламенту, має прийматися виключно як закон України і за встановленою ст.ст. 84, 93, 94 Конституції процедурою його розгляду, ухвалення і набрання чинності. Згодом, уже Рішенням від 17 вересня 2008 року №16-рп/2008, КС постановив: «Визнати Тимчасовий регламент Верховної Ради України, затверджений Постановою Верховної Ради України «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України» від 8 квітня 2008 року №247-VI таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) з моменту набрання ним чинності». На спірність позиції КС

звертали увагу і окремі його судді, і парламентарії, і експерти. Верховна Рада сьогодні працює за Регламентом, якому надано форму саме Регламенту – так, як це визначено в ст.ст. 83, 85 і 88 Основного Закону України. Але це не виключає того, що при перевірці конституційності процедури відповідно до ч. 6 ст. 111 Конституційний суд не заблокує процес імпічменту.

Однак, як переконливо довела вітчизняна політична практика, формально-юридичні обставини ніколи не були потужною греблею на шляху впливових інтересів. Потрібно тільки довести, що йдеться саме про дуже впливовий інтерес, на заваді якому ставати не варто.

Тому найголовнішими є передусім суто політичні чинники, пов'язані з можливістю консолідації парламенту в його протистоянні з президентом. Адже ініціювання початку процедури імпічменту потребує прийняття рішення більшістю від конституційного складу (ч. 2 ст. 111). Рішення про звинувачення Президента України приймається 2/3 від конституційного складу (ч. 5 ст. 111). А вже рішення про усунення з поста приймається не менш як 3/4 від числа парламентаріїв (ч. 6 ст. 111). Простіше кажучи, результативна процедура потребує передусім більшості в 338 народних депутатів. При цьому більшості стійкої, а не такої, що розвалиться, коли хтось з її учасників захворіє. У цьому питанні неможливим є підхід: спочатку вліземо в бійку, а там видно буде. Адже політики, які не змогли забезпечити реалізації задекларованих намірів, є вельми жалюгідним видовищем. Публічність політичних битв зумовлює неминучість зростання/зменшення прихильності виборців залежно від їх результатів.

У цьому плані найголовнішою перешкодою на шляху антипрезидентського єднання постає досягнення згоди щодо обвинувачення глави держави. Бо те, чим завинив перед «регіоналами» та комуністами Ющенко (приміром, неодноразові спроби розпустити парламент у 2007 році), аж ніяк не влаштує прибічників Тимошенко. Останні були б не проти повернути в інший бік неодноразові звинувачення в державній



зраді, які лунали з президентського апарату на адресу їхньої лідерки. Однак у цих питаннях ПР і КПУ, схоже, не бачать різниці між прем'єром і президентом. Ти часом без узгодженості позицій розмови про імпічмент, хоч би як кортіло його провести, є всього-на-всього мильною бульбашкою?

Найголовнішою перешкодою на шляху антипрезидентського єднання постає досягнення згоди щодо обвинувачення глави держави

ПРОБЛЕМАТИЧНІСТЬ ПЕРСПЕКТИВИ

Надмірна ускладненість процедури імпічменту (порівняно, приміром, із цією процедурою в США, звідки її й запозичено) робить практичне застосування проблематичним. І це стосується не тільки України. Імпічмент у конституціях більшості пострадянських країн (окрім Балтії) – це вельми символічна демонстрація начебто відповідальності наділеного величезними (порівняно зі сталими демократіями) повноваженнями глави держави. Надмірне ускладнення процедури якраз і

мало на меті унеможливити звернення до неї. У свою чергу, це обернулося тим, що в Азербайджані, Грузії, Киргизстані, Таджикистані президентів відстороняли, успішно обходячись без імпічменту.

З огляду на все зазначене вище, доведення процедури імпічменту до завершення видається вкрай проблематичним. І не тільки через формальні і неформальні перешкоди. У глави держави завжди залишиться вихід, підказаний свого часу Річардом Ніксоном, який пішов з посади внаслідок добровільної відставки.

У нас не США, але вирахувати позицію парламентаріїв у багатьох випадках не так уже й важко. Це, зокрема, засвідчила й остання спроба висловити недовіру уряду. Логічне завершення процедури імпічменту усуненням з посади означатиме втрату довічного звання Президента України (ч. 3 ст. 105 Конституції) і негайне кримінальне переслідування з усіма відповідними наслідками. Тому реальність усунення з поста в порядку імпічменту може хіба що наблизити дострокове припинення повноважень глави держави внаслідок власної відставки.