

Напівпрезидентціалізм та інклюзивне врядування в Україні: пропозиції для конституційної реформи





the center for
constitutional
transitions



Напівпрезидентціалізм та інклюзивне врядування в Україні: пропозиції для конституційної реформи

Суджіт Чоудрі, Томас Седеліус, Юлія Кириченко

Колофон

© 2018 Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам

© 2018 Центр політико-правових реформ

Публікації IDEA є незалежними від національних та політичних інтересів. Погляди висловлені у цій публікації не обов'язково відображають погляди IDEA, її Правління або їх членів.

Електронна версія цієї публікації доступна для некомерційного використання (Creative Commons Attribution-NonCommercialShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0)).

Ви можете копіювати, розповсюджувати та передавати публікацію, а також адаптувати її виключно для некомерційних цілей та з належним посиланням на публікацію. Щоб отримати додаткову інформацію щодо правил поширення, відвідайте веб-сайт: Creative Commons:<<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам

Стромсборг

SE-103 34 Стокгольм

Швеція

Телефон: +46 8 69837 00

Електронна пошта: info@idea.int

Веб-сайт: <http://www.idea.int>

Центр політико-правових реформ

вул. Хрещатик 4, оф. 13, 01001, Київ

Україна

Телефон: +38 044 278 03 17

Електронна пошта: centre@pravo.org.ua

Веб-сайт: <http://pravo.org.ua>

Обкладинка: © Teteria sonnna/Flickr

Дизайн та макетування: Вероніка Ардицка

ISBN (друк): 978-91-7671-155-2

ISBN (PDF): 978-91-7671-156-9

Зміст



Про Звіт	5
Подяки	7
Коротке резюме	8
Основні міркування	10
1. Вступ.....	15
2. Конституційна історія та виклики в Україні	19
2.1. Формування та відставка Уряду	20
2.2. Вироблення політики та розподіл повноважень	21
2.3. Сильний президент	22
2.4. Слабкі партії, регіональний розподіл та виборча система	24
2.5. Неформальна політика та кланові структури	25
3. Принципи конституційного врядування	27
3.1. Захист від президентської автократії	27
3.2. Розподіл влади та лідерство у виконавчій владі	28
3.3. Парламентський контроль за виконавчою владою	29
3.4. Застереження: дизайн виборчої системи	30

4.	Конституційний дизайн напівпрезидентської форми правління	31
4.1.	Архітектура напівпрезидентської форми правління	31
4.2.	Напівпрезидентціалізм як інструмент розподілу повноважень на практиці	48
5.	Додаткові фактори конституційного дизайну, що мають особливу актуальність для України	58
5.1.	Територіальна організація виконавчої влади	58
5.2.	Можливі наслідки запровадження двопалатного Парламенту	60
5.3.	Конституційні зміни	60
5.4.	Рада національної безпеки та оборони	61
5.5.	Референдуми	62
	Джерела	64
	Про авторів	69
	Про організації	71

Про Звіт



Цей звіт розкриває шляхи побудови напівпрезидентіалізму для створення стабільного, демократичного, інклюзивного врядування в Україні. Звіт базується на аналізі ключових сучасних викликів для конституційної стабільності України, актуальної інформації з компаративної практики інших світових та регіональних напівпрезидентських систем та містить міркування щодо реалій України, що можуть бути корисними для широкого кола зацікавлених сторін, таких як депутати, політичні радники, аналітичні центри та громадянське суспільство.

Протягом останніх десятиліть конституційна стабільність в Україні зіштовхнулася з чотирма основними викликами: 1) повторюваний інституційний конфлікт між Президентом, Парламентом та Урядом, який загнав політичну систему в глухий кут та заважає розвитку ефективному парламентаризму; 2) тяжіння інституту президентства до автократичних тенденцій; 3) фрагментарна та слабка система політичних партій, яка підриває можливість злагодженої роботи парламенту; 4) низька конституційна культура та слабкий Конституційний Суд, що проявляється через політично-мотивовані та односторонні зміни Конституції.

У відповідь на ці виклики звіт визначає три основні принципи: 1) захист від президентської автократії; 2) розподіл влади та лідерство виконавчої влади; 3) ефективний парламент, який спроможний здійснювати нагляд за президентом та урядом та ефективно ухвалювати законодавство. В цьому контексті, звіт звертається до наступних питань:

1. Формування та термін повноважень гілок влади: формування Уряду (призначення Прем'єр-міністра та Уряду, затвердження

програми діяльності Уряду); відправлення Уряду у відставку; розпуск Парламенту; термін повноважень Президента та процедура імпичменту.

2. **Розподіл повноважень:** різні моделі відносин Президента та Прем'єр-міністра; внутрішня політика; зовнішні справи; повноваження видавати укази та контрасигнувальні застереження; головування в Уряді; право вето на закони, референдум та законодавча ініціатива; кадрові повноваження включно з Конституційним Судом.
3. **Додаткові питання конституційного дизайну:** територіальна організація виконавчої влади; наслідки впровадження двопалатного парламенту; конституційні зміни статусу РНБО та референдуми.

Звіт базується та складається з матеріалів попереднього порівняльного дослідження «*Напівпрезидентіалізм як поділ влади: конституційна реформа після арабської весни*» (Чоудрі та Стесі 2014), розроблений Міжнародною організацією IDEA та Центром конституційних трансформацій. Цей звіт підсумовує великий звіт, який буде розміщено онлайн.

Багато міркувань, представлених у цьому звіті, обговорювалось та удосконалювалось на основі вкладу провідних українських експертів з конституційного права та практиків, які взяли участь у круглому столі, організованому Центром політико-правових реформ та IDEA у Києві у липні 2017 року.

Подяки



Автори звіту дякують Саміту Бісарії, Голові програми конституційної розбудови IDEA за участь у розробці та підготовці цього звіту, Річарду Стейсі, який провів більшу частину порівняльного дослідження та співавторам дослідження, на якому базується цей звіт, – ‘Напівпрезидентіалізм як поділ влади: уроки для Близького Сходу та Північної Африки’ (Центр конституційних трансформацій та Міжнародна організація IDEA), Ігорю Коліушку та Богдану Бондаренку з Центру політико-правових реформ за безцінний експертний досвід та підтримку в процесі підготовки доповіді. Також ми вдячні за пропозиції, запропоновані учасниками круглого столу, організованого ЦППР та IDEA в Києві у липні 2017 та співробітникам ЦППР, які допомагали його організувати і узагальнювати висновки.

Ми вдячні професору Василю Костицькому за наукове редагування україномовного варіанту звіту. Більш поглиблене дослідження предмету звіту, яке допомогло його сформулювати, отримано з коментарів Маркуса Бранда, Програма розвитку ООН в Україні, Андрія Козлова з Demoscasy Reporting International Ukraine, Томаса Маркерта з Європейської комісії за демократію через право Ради Європи (Венеціанська комісія) та Лукана Вея з Університету Торонто.

Автори цього звіту також хочу подякувати Вільяму Леунгу та Еріну Рейнольдсу від Центру конституційних переходів, а також Нані Каландадзе, Олександрю Якименку та Девіду Пратеру від Міжнародної організації IDEA.

Погляди, викладені в цьому звіті, а також будь-які помилки, які він містить, є виключною відповідальністю авторів.



Коротке резюме

З 1996 року Конституція України запровадила напівпрезидентську форму правління, але цей конституційний механізм виявився нестабільним. Закладена у Конституції модель влади з напівпрезидентською формою правління обумовлює розподіл виконавчої влади між обраним на прямих виборах Президентом та Урядом на чолі з Прем'єр-міністром, який може бути Парламентом відправлений у відставку. Існує два основні варіанти напівпрезидентської системи: (1) *президентсько-парламентський*, в якому можуть і парламент, і президент відправити у відставку прем'єр-міністра; та (2) *прем'єро-президентський*, і якому лише парламент може відправити прем'єр-міністра у відставку.

Україна має досвід існування двох варіантів напівпрезидентіалізму. Після розвалу Радянського Союзу та здобуття незалежності, Україна в 1996 році ухвалила президентсько-парламентську Конституцію. Внаслідок Помаранчевої революції в 2004 році в Конституцію України було внесено зміни з метою запровадження прем'єро-президентської системи влади, яка існувала у 2006-2010 роках. В кінці вересня 2010 року Конституційний Суд визнав неконституційними зміни 2004 року на процесуальних підставах та повернув попередню редакцію Конституції, яка встановлювала президентсько-парламентську систему влади, що проіснувала з 2010 до 2014 року. Протести «Євромайдан» в 2013-2014 призвели до повернення до прем'єр-президентської системи на початку 2014 року (шляхом повторного прийняття скасованих поправок у 2004 році).

Постійні коливання між варіантами напівпрезидентіалізму оберталися навколо балансу сил між Президентом та Прем'єр-міністром. В державі має місце безперервний конфлікт щодо ролі та відповідальності Президента



та Прем'єр-міністра, що породжує посилення закликів до подальшої конституційної реформи.

Поряд з цими ключовими конституційними змінами, з 1996 року мало місце безперервне протистояння серед основних інституційних гравців, що призводило до повторюваних конституційних конфліктів та неефективного врядування в обох варіантах напівпрезиденталізму. Хоча інституційні конфлікти були найбільшими в періоди президентсько-парламентської форми правління, вони також мали місце і протягом періоду парламентсько-президентської форми правління, тобто в часи президентства Ющенка (2006-2010), а також і з 2014 р.

У зв'язку із сказаним, цей звіт пропонує варіанти подальшого звууження президентської влади, навіть в умовах наявної парламентсько-президентської системи, у якій президентська влада і так слабша ніж в умовах президентсько-парламентської форми правління. Однак ми розуміємо, що наявний стан воєнного конфлікту в Україні породжує застереження щодо запровадження нових обмежень на владу Президента з огляду на короткострокову потребу в ефективному лідерському управлінні, а тому в Україні навряд чи вдасться закінчити довготривалі дебати щодо президентських повноважень. Цей звіт містить комплексні порівняльні дані і аналіз для продовження обговорення та розвитку пошуку оптимальної форми правління для України.

Звісно, існує велика кількість факторів, які впливають на процес демократизації України, як і будь-якої іншої країни. Зокрема, економічний розвиток, належне врядування, корупція, політична культура та зовнішні впливи. Але цей звіт базується на ідеї, що дизайн державних інституцій також відіграє велику роль. Більше того, численні дослідження продемонстрували (Ельжи 2011, Седеліс та Лінде 2017), що розподіл повноважень в межах подвійної виконавчої влади в напівпрезидентській системі може бути важливим фактором у встановленні та зміцненні демократії.

Звіт виділяє чотири принципи виклики для демократичного конституційного врядування в Україні: (а) Повторюваний інституційний конфлікт між Президентом, Парламентом та Урядом, який загнав політичну систему в кут та заважає ефективному парламентаризму; (б) Тяжіння інституту президентства до автократичних тенденцій; (г) Фрагментована та слабка система політичних партій, яка підриває можливість злагодженої роботи парламенту; (д) Низька конституційна культура та слабкий Конституційний Суд, що проявляється через політично-мотивовані та односторонні зміни Конституції.

Ці виклики задають контекст для будь-якої дискусії щодо функціонування діючої Конституції або можливості майбутніх конституційних реформ. У відповідь на ці виклики ми розробили три основні принципи, якими слід керуватися в конституційному дизайні: (а) Захист від президентської

автократії; (б) Розподіл влади та лідерство виконавчої влади; (г) Парламентський контроль за виконавчою владою.

Цей звіт досліджує три блоки питань конституційного дизайну (Таблиця 1). Перші два стосуються взаємовідносин Президента та Прем'єр-міністра, а також їх відносин з Парламентом та іншими конституційними органами; третій - оцінює ряд важливих для України питань.

Таблиця 1. Питання обговорювалися у цьому звіті

Сфера конституційного дизайну	Питання
Формування та термін повноважень гілок влади:	формування Уряду (призначення Прем'єр-міністра та Уряду, затвердження програми діяльності Уряду); відправлення Уряду у відставку; розпуск Парламенту; термін повноважень Президента та процедура імпичменту.
Розподіл повноважень	різні моделі відносин Президента та Прем'єр-міністра; внутрішня політика; зовнішні справи; повноваження видавати укази та контрасигнувальні застереження; головування в Уряді; право застосування вето на закони, референдум та законодавча ініціатива; кадрові повноваження включно з Конституційним Судом.
Додаткові питання конституційного дизайну	територіальна організація виконавчої влади; наслідки впровадження двопалатного парламенту; Рада національної безпеки та оборони (РНБО) референдуми.

Для всіх конституційних питань, конкретні міркування та пропозиції для України розробляються на підставі порівняльних підходів з врахуванням конституційної та політичної практики України, та пропонує спеціальні міркування для України.

Основні міркування

Призначення Прем'єр-міністра

Сьогодні в Україні Президент номінує Прем'єр-міністра за пропозицією парламентської коаліції, що включає більшість народних депутатів. Верховна Рада призначає Прем'єра-міністра. Питання для дискусії – повне виключення ролі Президента у процесі призначення Прем'єр-міністра, за якою Парламент номінує і може призначати Прем'єр-міністра. За такого підходу Спікер міг би відігравати роль, яка зараз належить Президенту.



Призначення решти Уряду

В Україні Президент номінує Міністра оборони та Міністра закордонних справ, які призначаються Верховною Радою. Необхідно розглянути питання про надання права Прем'єр-міністру номінувати весь Уряд.

Призначення вищих посадовців, у тому числі Адміністрації Президента України

Прем'єр-міністр має здійснювати більшість повноважень. Конституція має чітко визначати вищих посадовців, яких може призначати та звільняти Президент, та передбачити повноваження Прем'єр-міністра призначати та звільняти всіх інших вищих посадовців.

Також варто розглянути можливість використання міжпартійних комітетів або незалежної комісії державної служби. У випадку якщо Президент приймає рішення самостійно (що протилежно рішенню Уряду, яке є колегіальним) або Президент уповноважений самостійно робити кадрові призначення та звільнення, мають бути передбачені контрасигнавальні обмеження.

Призначення у безпековій та військовій сферах має передбачати спільне рішення у формі контрасигнування, а також законодавчого погодження. Генеральний прокурор має призначатися на конкурсних засадах. Верховна Рада не повинна мати повноваження щодо звільнення Генерального прокурора шляхом висловлення вотуму недовіри. Повноваження Президента щодо створення Адміністрації Президента має бути чітко встановлене в Конституції та має бути обмежено сферами відповідальності Президента.

Відправлення Уряду у відставку

Парламент повинен мати ексклюзивне повноваження відправляти у відставку Прем'єр-міністра та весь Уряд шляхом конструктивного вотуму недовіри; він має обрати майбутнього Прем'єр-міністра разом з прийняттям рішення про відставку попереднього Прем'єр-міністра. Прем'єр-міністр повинен мати право звільняти членів Кабінету Міністрів без парламентського погодження. Звільнення таких членів Уряду має супроводжуватися існуючими процедурами призначення Уряду.

Розпуск парламенту

Президентська дискреція щодо розпуску Парламенту має виникати лише у специфічних умовах (які мають бути визначені в Конституції), зокрема,

таких як «провал» прийняття бюджету після двох послідовних голосувань або відставка Уряду (передбачено, що Конституція не уповноважує Президента односторонньо призначати Прем'єр-міністра чи Уряд).

Такий дискреційний розпуск має обмежуватися: жодного розпуску при надзвичайному стані; жодного розпуску після ініціювання процедур усунення з посади чи імпідменту Президента; жодного розпуску протягом встановленого періоду (щонайменше три місяці) після виборів Парламенту; розпуск дозволений тільки одного разу протягом 12 місяців; жодного послідовного розпуску з однієї і тієї ж самої причини.

Президент повинен розпустити Парламент (або Парламент автоматично розпускається на підставі Закону), у випадку якщо він не може погодити призначення Прем'єр-міністра та Уряду протягом встановленого періоду часу після парламентських виборів. Жодного обов'язкового розпуску не може бути під час режиму надзвичайного стану. За розпуском Парламенту, у чітко встановлений період, мають слідувати парламентські вибори.

Обмеження терміну повноважень Президента

Особа не може бути Президентом більше ніж два терміни, при цьому неважливо чи є вони послідовними чи ні.

Усунення з посади та імпідмент

Президент не повинен мати право змінювати композицію інституції, яка бере участь у процесі прийняття рішення щодо усунення його з посади чи імпідменту. Процес має включати не більше, ніж два чи три кроки, та має зберігати баланс між захистом Президента від спроб політично-вмотивованого усунення його з посади та передбаченням ефективної процедури усунення Президента із займаної посади. Президент має бути підданий процедурі імпідменту за усі злочини, вчинені під час перебування на посаді.

Внутрішня політика

Прем'єр-міністр відповідальний за внутрішню політику в усіх функціональних сферах. Це повноваження реалізується Урядом після консультацій з його членами.

Зовнішні справи

Президент приймає участь у виробленні політики у функціональних сферах щодо закордонних справ, оборони та національної безпеки. Повноваження



щодо вироблення політики Президента у цих спеціальних функціональних сферах мають здійснюватися в консультаціях з Прем'єр-міністром через механізм прийняття спільних рішень (контрасигнування). Президент має бути уповноваженим здійснювати визначені символічні повноваження та виконувати репрезентативні функції. Прем'єр-міністр та Президент мають спільно приймати рішення про призначення послів. Президент має проводити переговори та підписувати міжнародні угоди, які потребують ратифікації у Парламенті перед вступом їх в дію. Президент має представляти державу у міжнародних зносинах – на міжнародних зустрічах та у міжнародних організаціях.

Повноваження видавати укази та контрасигнувальні обмеження

Конституція має чітко встановлювати сфери, в яких Президент, Прем'єр-міністр та Уряд уповноважуються видавати акти. Контрасигнування Прем'єр-міністра повинно передбачатися для всіх президентських указів. Контрасигнування Президента має бути передбачено для всіх рішень Прем'єр-міністра.

Головування в Уряді

Оскільки Президент в Україні має значні повноваження щодо видання указів та значні повноваження щодо застосування права вето, він не повинен головувати на засіданнях Уряду. У разі ж обмеження президентських повноважень щодо указів та застосування права вето, з метою забезпечення розподілу влади, доцільно розглянути питання розширення повноважень Президента щодо головування в Уряді. Президент може головувати в Уряді у специфічних сферах компетенції, тільки у випадку відсутності у Президента сильних повноважень щодо видання указів та якщо він не уповноважений звільняти Прем'єр-міністра або інших міністрів.

Право вето на закони

Президент повинен мати пряме право вето, яке може бути подолано звичайною більшістю («відкладальне вето»). Якщо повноваження Президента щодо формуванні політики та видання указів чітко обмежені, Президент повинен мати повноваження щодо застосування права постатейного вето та можливість надання пропозицій до проекту закону, які Парламент зобов'язаний обговорити (вето з правками). При цьому Парламент може подолати президентське вето або має право не враховувати пропонувані Президентом пропозиції за рішенням більшості народних депутатів, яка вимагається Конституцією для ухвалення звичайних законів.

Територіальна організація виконавчої влади

Оскільки президентська влада повинна бути обмежена в контексті внутрішньої політики, Уряд має самостійно контролювати призначення та звільнення префектів. З цієї ж причини, Уряд повинен самостійно здійснювати нагляд за місцевою владою. При цьому, має бути третя сторона для вирішення правових спорів між місцевою владою та центром, наприклад, Конституційний Суд.

Наслідки запровадження двопалатного Парламенту

У відповідності з конституційним принципом лідерства у виконавчій владі, а також у світлі фрагментарної та поділеної природи, якою до сьогодні характеризується Український Парламент, жодні пропонувані аргументи щодо встановлення другої палати не можуть переважити ризик блокування та зупинки ухвалення законів та, як результат, посилення позицій Президента.

Конституційні зміни

Президент не повинен зберігати право ініціювання конституційних змін. Президент не повинен відігравати жодної ролі у погодженні конституційних змін, які уже були погоджені необхідною парламентською більшістю та/або референдумом (як це передбачено Конституцією України і сьогодні).

Рада національної безпеки та оборони

Визначення національної безпеки має бути звужено. Якщо Україна повернеться до номінування Прем'єр-міністром усіх членів Уряду, це повинно вплинути на розподіл повноважень між Прем'єр-міністром та Президентом щодо питань національної безпеки та оборони, включно з дизайном та функціонуванням РНБО.

Референдум

Президент не повинен мати повноваження щодо ініціювання референдуму. Або, як альтернатива, лише у чітко визначених та обмежених випадках.

1. Вступ



Розподіл влади між законодавчою та виконавчою гілками влади значною мірою впливає на здатність конституційного порядку заохочувати та захищати демократію (Седеліус та Аберг 2017). Цей звіт досліджує розподіл влади в аспекті напівпрезидентціалізму в Україні.

Напівпрезидентціалізм є системою правління, в якій обраний на прямих виборах Президент здійснює виконавчу владу з Прем'єр-міністром та Урядом, який має вотум довіри обраного законодавчого органу. Ця форма правління стала дуже популярною в усьому світі, зокрема є найбільш поширеною серед пост-комуністичних країн Східної та Центральної Європи, а також колишніх радянських республік, з яких 20 країн – Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Болгарія, Хорватія, Чехія, Грузія, Казахстан, Киргизстан, Литва, Македонія, Монголія, Чорногорія, Польща, Румунія, Росія, Сербія, Словаччина, Словенія та Україна – обрали той чи інший варіант напівпрезидентських конституцій (Седеліус та Машталер 2013).

Існування подвійної виконавчої влади - це ознака напівпрезидентського правління, що сприяє розподілу повноважень між різними політичними партіями та, таким чином, пропонує деякі варіанти захисту системи від президентської автократії. Але подвійна виконавча влада - тільки один із елементів складного комплексу інституцій та зв'язків, які забезпечують здійснення реальної політичної влади в напівпрезидентських системах. Так, існування подвійної виконавчої влади не рятує напівпрезидентську систему від ризику домінування виконавчої влади, насамперед, Президента (Чоудрі та Стейсі 2014). Насправді більшість президентських автократій в пострадянському регіоні функціонують через формальні напівпрезидентські структури.

Зокрема, існує два основні типи напівпрезидентського правління, які різняться балансом влади між президентом та прем'єр-міністром: (1) *президентсько-парламентський*, в якому і президент, і парламент можуть відправити прем'єр-міністра у відставку, та (2) *прем'єро-президентський*, в якому виключно парламент може відправити прем'єр-міністра у відставку.

Аналіз конституційного досвіду в регіоні пост-комуністичних країн останні три десятиліття дає можливість виділити одну спільну тенденцію: найменший прогрес на шляху демократизації спостерігається у тих пост-комуністичних країнах, в яких конституція передбачає сильні президентські повноваження. Частково відповіддю на цей негативний досвід стали регіональні тренди з відходом від президентсько-парламентської системи в бік прем'єро-президентціалізму через обмеження президентських повноважень та посилення влади парламенту над урядом. Така зміна відбулася у Вірменії (2015-), Хорватії (2001-), Грузії (2013-) та Україні (2006-2010; 2014-). Серед колишніх комуністичних диктатур тільки автократичні режими колишніх соціалістичних республік Білорусі, Росії та Азербайджану зберігають президентсько-парламентські конституції станом на 2017 р.

Після розвалу Радянського Союзу та здобуття незалежності, в Україні в 1996 році ухвалено Конституцію, у якій закріплена президентсько-парламентська форма правління. Внаслідок Помаранчевої революції в 2004 році Конституція була змінена з метою запровадження прем'єро-президентської системи, яка існувала у 2006-2010 роках. В кінці вересня 2010 року Конституційний Суд визнав неконституційними зміни 2004 року з процесуальних підстав та повернув попередню редакцію Конституції, яка встановлювала президентсько-парламентську систему та проіснувала з 2010 до 2014 року. Протести на Євромайдані призвели до повернення до прем'єро-президентської системи на початку 2014 року (шляхом відновлення змін 2004 року).

Отже конституційні зміни відбувалися лише через надзвичайні та неприйнятні процеси в періоди конституційної та політичної нестабільності, зокрема Помаранчева Революція в 2004 році, та протести Євромайдану взимку 2013-2014 років, а не шляхом проведення політичних переговорів. В обох випадках, конституційна реформа змінювала президентсько-парламентську систему на прем'єро-парламентську. Паралельно з цими основними конституційними змінами з 1996 року спостерігалися постійні протистояння між ключовими інституційними гравцями та, як наслідок, повторювані конституційні конфлікти та неефективне врядування. Водночас, протягом всього пострадянського періоду Україна коливалася між повноцінною демократією та авторитаризмом.

Провали напівпрезидентціалізму були масштабними протягом президентсько-парламентської форми правління, але також траплялися і протягом періоду прем'єро-президентціалізму, зокрема під час каденції Ющенка (2005-2010), а також сьогодні, що підтверджується суперечливим



призначенням Генерального прокурора в 2016 році. Спроби розширити президентські повноваження, іноді за конституційні межі, мали місце в обох типах напівпрезиденталізму. Приклади включають зловживання повноваженнями щодо призначення та звільнення суддів (включно з головами та заступниками голів судів), розпуск Парламенту Указами Президента, використання силових органів в політичних цілях, відсутність прогресу в реформах децентралізації, маніпуляції з Конституційним Судом та повторення конституційних змін щодо інституційного балансу на користь Президента. В центрі цієї повторюваної динаміки лежить брак консенсусу серед політичних еліт щодо ролі Президента в політичній системі. Конституційна реформа в Україні потребує базового консенсусу у розумінні ролі та функцій Президента. Досягнення такого консенсусу є особливим викликом для України, оскільки влада в Україні поділена серед конкуруючих політичних груп, які не знаходять консенсусу щодо засадничих рис природи країни. Окрім того, існуюча конституційна система створює принцип - «переможець забирає все», тобто відрізає одну зі сторін від влади на строк президентських повноважень, а отже, позбавляє її інституційної спроможності до переговорів щодо базових концептів. Хоча Парламент має створити площадку для таких переговорів, а спроможність Парламенту обговорювати та супроводжувати конституційні зміни є ключем майбутнього успіху, дотепер конституційні зміни в загальному були викликані екстраординарними непарламентськими приводами.

У контексті триваючого високого рівня корупції в державі, конституційна стабільність в Україні стикається з наступними основними викликами: 1) повторюваний інституційний конфлікт між Президентом, Прем'єр-міністром та Парламентом, який заганає в тупик усю політичну систему та унеможлиблює ефективний парламентаризм; 2) президентство, яке тяжіє до автократичних тенденцій; 3) фрагментарна та слабка партійна система, що підриває спроможність узгодженої роботи парламенту та 4) низька конституційна культура та слабкий Конституційний Суд, що проявляється через нерегулярні, політично-мотивовані, односторонні зміни Конституції.

В звіті містяться дослідження стосовно того, як має бути влаштований напівпрезиденталізм з метою реалізації трьох завдань, що безпосередньо обумовлені трьома перешкодами на шляху до конституційної стабільності в Україні: 1) захист від президентської автократії 2) ефективний розподіл влади та лідерство у виконавчій владі 3) ефективний парламент, спроможний здійснювати нагляд за президентом та урядом та ефективно приймати законодавство.

У частині 2 цього звіту більш уважно досліджено минулі та триваючі конституційні виклики і невдачі в Україні. Частина 3 описує три основні завдання для напівпрезиденталізму, позначені вище. Частина 4 ілюструє, як інституції, правила та структури напівпрезиденталізму можуть бути

використані для підвищення вірогідності реалізації трьох поставлених завдань конституційного дизайну в Україні. Частина 5 стосується додаткових питань конституційного дизайну. Для чіткої ілюстрації окремих положень в Звіті, за потреби, буде здійснюватися посилання на редакцію Конституції 1996 року та на конституційні зміни грудня 2004 року (підтверджені постановою Верховної Ради в лютому 2014 року).

2. Конституційна історія та виклики в Україні



Україна вагалася між двома варіантами напівпрезидентської Конституції, описаними вище: перша редакція Конституції 1996 р. була президентсько-парламентською і була чинною в 1996-2006 рр., а потім знову в 2010-2014 рр.; у 2006-2010 рр. Конституція була замінена на прем'єро-президентську і ці зміни були знову запровадженні в 2014 р.

В цій главі ми розглянемо конституційну історію України та визначимо ключові проблеми, які стояли перед державою. В наступних главах ми проаналізуємо, наскільки ретельно спроектована напівпрезидентська система може зменшити ризики повторення цих проблем.

У напівпрезидентській системі відповідні ролі президента та прем'єр-міністра ідеально доповнюють одна одну та чітко визначені: президент забезпечує народну легітимність та представляє цілісність держави і нації, в той час як прем'єр-міністр здійснює політичне керівництво та несе відповідальність за поточну діяльність уряду (Седеліус та Берглунд 2012, Дувергер 1980). Однак на практиці існування двох незалежно обраних вищих керівників створює ситуацію «подвійної легітимності», коли й президент, і прем'єр-міністр (хоч і не безпосередньо) претендують на владу на підставі народного мандату, створюючи в такий спосіб внутрішній потенціал для конфлікту щодо повноважень.

В Україні було чимало протистоянь як всередині різних інститутів, так і між ними, що вплинуло на конституційний та політичний лад, а також на політичний процес. Ці конфлікти відображали тривалу незгоду щодо самої сутності (ідентичності) країни, типу її конституційної системи та належних ролей законодавчої та виконавчої гілок влади. Таке постійне «перетягування канату» між різними інституційними гравцями призвело до регулярних

конституційних сутичок та прийняття неефективних політичних рішень, що, у свою чергу, зумовлювало численні конституційні реформи в Україні.

Наступні глави охоплюють ключові конституційні компоненти, пов'язані з цими невдачами: формування та відставка уряду; вироблення політики та розподіл повноважень; «сильний» президент; «слабкі» партії, регіональний розподіл та виборча система; неформальна політика і кланові структури.

2.1 Формування та відставка Уряду

Вирішальною відмінністю між президентсько-парламентською та прем'єро-президентською формами напівпрезидентського правління є розподіл повноважень щодо формування та відставки уряду. В президентсько-парламентській системі як законодавчий орган, так і президент може відправити прем'єр-міністра та/або уряд у відставку, в президентсько-парламентській системі тільки законодавчий орган може відправити прем'єр-міністра та/або уряд у відставку.

За Конституцією України 1996 р. до внесення змін 2004 р. в Україні існувала президентсько-парламентська система, в якій обраний на прямих виборах Президент мав вирішальний голос у призначенні Прем'єр-міністра, а для формування Уряду вимагалася згода як Президента, так і Парламенту. Президент був наділений владою як призначати Прем'єр-міністра за згодою Парламенту, так і відправляти його у відставку власним рішенням. Окрім того, Президент мав право призначити або відправити у відставку за поданням Прем'єр-міністра інших членів Уряду, «керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів обласних державних адміністрацій» (частина десята ст. 106).

Відповідно до Конституції 1996 р. Леонід Кучма перебував на посаді Президента України з 1994 по 2005 р. За час його перебування на посаді Україна пережила кілька конфліктів як всередині виконавчої гілки влади, так і між Президентом, Парламентом і Прем'єр-міністром, що завершилися патовою ситуацією. «Ера Кучми» продемонструвала типову рису президентсько-парламентської системи, коли президент може використовувати одностороннє право відправляти прем'єр-міністра у відставку, щоб перекладати на нього провину за низьку ефективність політики. Справді, до кінця свого президенства в 2004 р., Кучма працював з 7 прем'єр-міністрами.

Після внесення змін до Конституції в грудні 2004 р. (повністю набули чинності в 2006 р.) Президент втратив право призначати Прем'єр-міністра, натомість він повинен був пропонувати Парламенту кандидатуру на цю посаду, а Парламент її затверджував (ст. 114). Також Президент втратив право відправляти Прем'єр-міністра у відставку (ст. 87). Повноваження



Прем'єр-міністра залишилися відносно незмінними (Седеліус та Берглунд 2012). Прем'єр-міністр зберіг право пропонувати кандидатів на посади в Уряді, хоча повноваження призначати їх перейшло від Президента до Парламенту (ст. 114); виняток був зроблений для міністрів закордонних справ та оборони, щодо яких у Президента залишилося його право надання кандидатур на призначення на згадані посади (п. 10 ч. 1 ст. 106). Загальною метою такої моделі влади була передача повноважень від виконавчої гілки (Президент та Прем'єр-міністр) до законодавчої гілки і створення в такий спосіб прем'єро-президентської системи, в якій влада була б більш рівномірно розподілена як всередині виконавчої гілки, так і між виконавчою та законодавчою гілками влади (Седеліус та Берглунд 2012, О'Браєн 2010).

Попри ці важливі конституційні зміни інституційне «перетягування канатів» продовжилось і в межах прем'єро-президентської системи. Інституційне суперництво між Парламентом, Урядом та Президентом існувало й надалі, питання розмежування сфер політики в рамках виконавчої влади залишилося практично не вирішеним, а рівень конфліктності всередині виконавчої влади залишився високим. Насправді, є певний сенс у тому, що конфлікт всередині виконавчої влади лише загострився. Президент Ющенко так і не зміг повною мірою адаптуватися до конституційної реформи і не спромігся збудувати стійкої парламентської платформи. На думку Венеціанської комісії, «окремі положення [в Конституції 2004 р.] ... можуть призвести до непотрібних політичних конфліктів і підвищити необхідність зміцнення верховенства права в країні», а змінена Конституція «поки не дозволила повною мірою досягнути мети конституційної реформи – створення збалансованої та функціональної системи уряду» (Венеціанська комісія 2005).

2.2. Вироблення політики та розподіл повноважень

Україна періодично переживала конфлікти та патові ситуації у взаємовідносинах між Президентом, Прем'єр-міністром та Парламентом щодо контролю за сферами політики, що знаходилися в центрі уваги.

Часткове накладання повноважень Президента та Прем'єр-міністра – це норма в напівпрезидентських системах, зокрема, щодо зовнішньої та безпекової політик. Конституція 1996 р., включно зі змінами 2004 р., чітко виділяє відповідальність Президента за національну безпеку (п. 1 ч. 1 ст. 106), зовнішню політику та міжнародні відносини (п. 5 ч. 1 ст. 106), призначення та відставку дипломатів (п. 5 ч. 1 ст. 106) та призначення міністра оборони та міністра закордонних справ (п. 10 ч. 1 ст. 106). Водночас, Конституція встановлює, що Кабінет Міністрів (на чолі з Прем'єр-Міністром) несе відповідальність за «реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики»

(п. 1 ст. 116), «оборонний потенціал та національну безпеку» (п. 7 ст. 116) та «зовнішньоекономічну діяльність» (п. 8 ст. 116).

Ці формальні повноваження у поєднанні з політичною нормою, за якою Президент повинен мати вирішальну владу приймати рішення у цих сферах спільної відповідальності, створили систему, в якій Президент функціонував *de facto* як голова виконавчої влади у сферах як зовнішньої, так і внутрішньої політик. Це найбільшою мірою стосується президентсько-парламентської Конституції України у редакції 1996 року, але було нормою також і в прем'єро-президентській Конституції України редакції 2004 року.

Конфлікти щодо повноважень та сфер політики постійно повторювалися. Наприклад, під час президентства Ющенка оспорувалися призначення та контроль над «президентськими міністрами» – тобто міністрами оборони та закордонних справ. Після формування уряду Януковича в 2006 р. «антикризова парламентська коаліція», очолювана Партією Регіонів Януковича, в грудні 2006 р. відправила у відставку Міністра внутрішніх справ та Міністра закордонних справ. Найгостріший конфлікт розгорівся навколо Міністра закордонних справ Бориса Тарасюка, чия політика глибокої євроатлантичної інтеграції та протистояння базуванню російського Чорноморського флоту в Криму, різко суперечила дружній до Москви орієнтації Прем'єр-міністра Януковича. Свою відставку Парламентом Тарасюк оскаржив у районному суді, який призупинив дію постанови Парламенту, але не виніс остаточного рішення. Того самого дня Ющенко видав Указ, відповідно до якого Міністр закордонних справ Б. Тарасюк повинен був залишитися на посаді (Секретаріат Президента України 2006). Попри рішення суду та Указ Президента, Тарасюка не допускали на засідання Кабінету Міністрів України. Цей політичний конфлікт спровокував появу різної інтерпретації змін до Конституції України. В січні 2007 р. Тарасюк оголосив про відставку.

2.3. Сильний президент

Персоналізація влади в особі президента відбувається за рахунок: 1) його або її ролі як одночасно церемоніального глави держави, так і керівника виконавчої влади; 2) сильного демократичного мандату, на який президент претендує через прямі загальні вибори. Ці символічні атрибути президента посилюються у зв'язку із недостатністю інституційних механізмів, що примушує президентів шукати примирення та компроміс, що, в свою чергу, заохочує їх радше до того, щоб централізувати виконавчу владу, а не ділитися нею. Загалом президент не підзвітний нікому, окрім виборців на періодичних виборах або ж вкрай рідко у визначених випадках під час процедури імпичменту через обвинувачення у кримінальних злочинах чи зраді. На противагу цьому, якщо в парламентській або прем'єро-президентській системі партія прем'єр-міністра має хитку більшість на



виборах, він або вона повинні вдаватися до компромісів, консультацій та переконань, щоб гарантувати підтримку більшості у парламенті.

Президентська влада схильна до зловживання, тобто до використання влади з метою знищення політичної опозиції, усунення інституційних перешкод для дій виконавчої влади та для поступової консолідації влади в офісі президента. Хоча сильний президент не обов'язково повинен перетворитися на президента-автократу, низка конституційних особливостей збільшує цей ризик.

Загальною тенденцією для пострадянських країн, зокрема й для України, є використання президентами свого контролю над адміністрацією для дієвого обмеження прав опозиції та спрямування конституційних змін у бажаному для себе напрямі. Саме це призводило до швидкого та цільового процесу централізації та концентрації влади в апараті президента. Головним чином така ситуація сприяла утвердженню міцного президентського правління, перегляду відносин між центральною владою та регіональними і місцевими адміністраціями, підтримці прямого контролю над ЗМІ, маніпуляції під час виборів, відновленню керованої з центру партійної системи та активному витісненню організованої політичної опозиції (Jones-Luong 2002). Більшою чи меншою мірою такі тенденції були присутні в Україні. При цьому слід відмітити і появу нових проблем: президентське втручання у компетенцію уряду, посягання на незалежність судової влади та конституційного судочинства, зловживання службовим становищем генерального прокурора та конституційні реформи у власних інтересах.

Домінування у державних інституціях однієї партії, лояльної до Президента, може мати вирішальний і шкідливий негативний вплив на розвиток і побудову здорової політичної конкуренції. Партія Путіна «Єдина Росія» є прикладом того, як контроль над державними інституціями дозволяє придушувати опозиційні партії та дисидентів за допомогою, наприклад, встановлення повної заборони ретельного моніторингу їх діяльності; встановлення обмежень щодо свободи об'єднань та проведення виборчих кампаній, а також заборона або обмеження свободи висловлювань та критики влади. Українські президенти також створювали партії та партійні блоки, метою діяльності яких була підтримка президентського курсу (порядку денного), проте, у порівнянні з РФ, це мало менші наслідки. Зокрема це стосується «Партії регіонів» Януковича та «Блоку Петра Порошенка «Солідарність». В контексті слабкості структур політичних партій, президентські партії створюють потенційний ризик для демократизації.

2.4. Слабкі партії, регіональний розподіл та виборча система

Сильна та узгоджена парламентська арена і консолідована партійна система можуть зменшити ризик сповзання напівпрезидентських демократій до президентських диктатур (Седеліус 2015, Кітчелт та інші. 1999).

Політичним партіям в Україні властиві: низький рівень інституціоналізації, значна персоналізація та слабкі програмні засади, що є типовим для пострадянського простору. Від моменту розпаду Радянського Союзу в 1991 р. і до початку 2000-х рр. в політичному процесі домінував сильний за Конституцією Президент та низка клієнтських мереж, організованих навколо приватних підприємств або регіонів. Політичні партії були лише одним з кількох гравців на політичній сцені, але в політиці того періоду вони не були головною визначальною силою. На додачу до того факту, що Президент не мав формальної партійної приналежності, в 1990-ті роки ні Парламент, ні Уряд не контролювалися партіями. Натомість, починаючи з початку 2000-х рр., партії поступово збільшили свою значимість як гравці на політичній сцені, але часто використовувалися, як інструменти з метою зміцнення президентських повноважень.

Поділ між південно-східними частинами України, з одного боку, та центрально-західними частинами країни, з іншого боку, був принциповим політичним розколом ще задовго до окупації Криму Росією та початку збройного конфлікту між Українською державою та сепаратистами, що підтримуються Росією на Донбасі з 2014 року. Регіональний поділ в Україні є серйозною перешкодою для стабільності та консолідації політичної влади і може створити потребу в поділі повноважень. Політичні лідери змушені будуть здобувати підтримку в різних регіонах, щоб виграти вибори та ставати популярними на території всієї країни. Дотепер жодній партії не вдалося розбудувати дієву організаційну структуру на території усієї країни, що передбачає формування парламентської коаліції та різні форми розподілу мандатів. Якщо один регіон або лідер стане достатньо сильним, щоб загрожувати системі, інші протистоятимуть йому. Прихильність до певних політичних партій та кандидатів в президенти, особливо після Помаранчевої революції, чітко демонструє вплив цього історичного розриву: Західна Україна підтримує проєвропейські та «помаранчеві» сили, а Східна та Південна – проросійські.

Сучасна дискусія про реформу децентралізації та її конституційні підстави і питання про повноваження Уряду в центрі влади пов'язані між собою. Делегування політичних повноважень вниз по вертикалі може як зменшити ставки у боротьбі за владу в центрі, так і посприяти появі наскрізних розламів між групами. Це питання буде розглянуте в главі 5.1.

Таблиця 2. Підтипи напівпрезидентської системи та виборчі системи в Україні, 1991-2016 рр.

Підтипи напівпрезидентської системи	Період	Виборча система
Президентсько-парламентська*	1991-1996	Мажоритарна система 1994-
Президентсько-парламентська	1996-2005	Мажоритарна система (-1998) паралельна змішана система 1998-2002
Прем'єро-президентська	2006-2010	Пропорційна система
Президентсько-парламентська	2010-2014	Пропорційна система (-2012), паралельна змішана система 2012-
Прем'єро-президентська	2014-	Паралельна змішана система

Примітка: * тимчасова пострадянська конституція

В Україні на парламентських виборах використовувалися три різні виборчі системи: 1) мажоритарна система в 1994; 2) паралельна змішана система в 1998 та 2002 рр.; 3) пропорційна система із закритими списками в 2006 та 2007 рр. Паралельна змішана система повернулася в 2012 р. та використовується і сьогодні (Таблиця 2).

Повернення до паралельної змішаної виборчої системи у взаємодії з високим рівнем особистісного суперництва між партійними лідерами в Україні (часто через страх, що партнер може стати суперником у боротьбі за президентство), а також тотальна корупція і вплив грошей в політиці, значною мірою перешкоджали утворенню парламентських більшостей навколо спільної політичної платформи. Як і в інших посткомуністичних державах, змішана виборча система сприяла утворенню більшої кількості партій на основі мажоритарників, аніж на основі партійних списків. Оскільки виборча система дозволила бадотування безпартійних кандидатів, які вирішують, до якої групи приєднатися вже після обрання, узгодженість їх дій та представницький характер парламенту були спотворені.

2.5. Неформальна політика та кланові структури

Напівпрезидентська система в Україні розглядається у контексті слабкої партійної системи та середовища політико-економічних мереж (так званих фінансово-промислових груп), ощо лідирували у спекуляції та отриманні вигод від приватизації радянської промислової інфраструктури та широких урядових пільг (Карієр, 2012). Основа влади чиновників та парламентарів значною мірою створена за зразком цих економічних цитаделей, а політика більшою чи меншою мірою вкорінена в кланові структури. В літературі існує

безліч концепцій, що описують цей вид неформальних мереж, які є типовими для багатьох пострадянських країн, наприклад: патроналізм, клієнтелізм, неформальна політика, неоклановість і т. д. Для індивідів в кланових суспільствах найважливішою є належність до коаліції, що має доступ до ресурсів і здатна забезпечувати матеріальний добробут.

В період від Помаранчевої революції і до 2010 р. Україна досягнула суттєвого прогресу щодо політичної відкритості, плюралізму та демократичної якості виборчого процесу. По суті, Україна стала єдиною небалтійською пострадянською країною, що коли-небудь була б удостоєна звання «вільна» в рейтингу «Свобода світу», який складається Freedom House (Freedom House, 2009). Це вказує на суттєве покращення багатьох демократичних індексів. Але згідно з оцінкою Freedom House, показники рівня корупції та врядування не покращилися, а це свідчить про те, що політика та суспільство залишаються дуже клановими. Схожі оцінки дає й Economist Intelligence Unit: в той самий період Україна за показником виборчого процесу була на рівні Швейцарії та Ірландії, а от за показником якості функціонування уряду – на рівні Малі та Нікарагуа (Гейл 2015: 325-326).

Тож Помаранчева революція та подальший перехід від президентсько-парламентської до прем'єро-президентської системи не змінив рівень клановості, персоналізму та важливості політико-економічних зв'язків із регіональними ФПГ і олігархами. І Ющенко, і Тимошенко, і Янукович отримували підтримку від головних ФПГ, які через фінансові операції впливали на вибір виборців. Було б занадто очікувати від Конституції, що вона змінить глибоко вкорінені суспільні та політико-культурні фактори за такий короткий час. Проте, внаслідок більш збалансованої структури виконавчої влади прем'єро-президентської системи в поєднанні з пропорційними виборами, існуючі кланові структури стали більш відкриті та конкурентоспроможні. Прем'єро-президентська конституція ускладнила досягнення значного рівня панування для одного з центрів влади, як це було під час перебування на посаді Президента Кучми (1996-2004) та пізніше – за часів Януковича (2010-2014) (Гейл, 2011).

3. Принципи конституційного врядування



Президентсько-парламентська конституція в Україні дозволяла появу сильного Президента і призводила до конфліктних відносин між Президентом, Парламентом та Урядом, що супроводжувалися придушенням чесної політичної боротьби. При цьому, конституційні правила більше посилювали ніж зм'якшували протиріччя, поляризацію та конфлікти.

Ці конституційні невдачі, своєю чергою, обумовили чотири принципи організації конституційного дизайну нової системи: захист від президентської автократії, парламентський контроль за виконавчою владою, розподіл влади, лідерство виконавчої влади. Ця частина окреслює ці чотири принципи та визначає як прем'єро-президентська форма правління може підтримувати їх.

3.1. Захист від президентської автократії

Основними завданням зміни Конституції має стати захист від президентської автократії. Досвід президентсько-парламентських систем в пострадянському регіоні демонструє величезний ризик президентської автократії. Зазначений ризик в разі зменшується за умов існування прем'єро-президентської форми правління, яка встановлює дуалістичність виконавчої влади, або «діархію», в якій ані президенту, ані прем'єр-міністру повністю не належить виконавча влада. Але навіть за умов діючої прем'єро-президентської форми правління, ми рекомендуємо Україні надалі передавати владу від Президента до Прем'єр-міністра, наприклад, щодо кадрових повнова-

жень (включно з Кабінетом Міністрів, Генеральним прокурором), щодо президентських повноважень у сферах національної безпеки та оборони.

Кадрові повноваження Президента щодо судової влади мають носити номінальний характер. В світлі минулого українського досвіду використання Президентом Конституційного Суду для досягнення власних політичних цілей (включно з конституційними змінами), доцільно розглянути перехід президентських повноважень щодо призначення суддів КСУ до Парламенту. Президент, парламент та з'їзд суддів України призначають по 6 членів у 18 членів Конституційного Суду. Відповідно до конституційної поправки 2016 року, стаття 148 закріплює процедуру відбору суддів на конкурсних засадах. Правове регулювання діяльності конкурсної комісії здійснюється відповідно до положень ст. 12 Закону України «Про Конституційний Суд України» та «Умов проведення конкурсу на зайняття вакантних посад суддів Конституційного Суду України», затверджених самою конкурсною комісією. Відповідно до цих нормативно-правових актів, процедура відбору складається виключно з формальної перевірки документів, співбесід та проведення спеціальної перевірки щодо кандидатів. Відмітимо, що конституційні зміни червня 2016 року щодо відбору суддів Конституційного Суду на конкурсних засадах не були ефективними, оскільки Президент може створювати залежну від нього конкурсну комісію з відбору суддів КСУ щодо осіб, яких призначає Президент України.

3.2. Розподіл влади та лідерство у виконавчій владі

Розподіл повноважень виконавчої влади може забезпечити представлення різних політичних поглядів у виконавчій владі. Існування обережно сконструйованого дуалізму виконавчої влади зменшує можливості для прем'єра або президента (або їх партій) захопити владу над державними інституціями. Це також може стосуватися обговорення процедури конституційних змін з метою унеможливлення односторонньої конституційної реформи у власних інтересах. Як буде висвітлено в частині 4, чітка конструкція відносин між Президентом та Прем'єр-міністром буде визначати чи напівпрезидентська система буде сприяти розподілу повноважень чи дегенерувати в сторону президентської автократії.

Іншою причиною, чому напівпрезидентціалізм зберігає привабливість в пост-авторитарних країнах, усвідомлення того, що нестача життєздатних політичних партій матиме наслідком поділений та роздроблений парламент, який нездатний створити платформу для стабільного Уряду. Президентське лідерство може розглядатися як запобіжник цьому ризику.

Занепокоєння викликає нестабільність коаліційного Уряду, який формується у Парламенті різними політичними партіями. Парламенту може бути складно домовитися щодо формування Уряду і здійснення ним виконавчої



влади, а Уряду важко ефективно працювати за відсутності чіткого і однозначного політичного мандату від роздробленого Парламенту. Проте в аспекті слабких інституцій сильний Президент може стримувати розбудову політичних партій, що буде шкідливим для інституціалізації партій та їх програмної цілісності.

Збереження Президента як представника виконавчої влади, який має електоральний мандат, окремий від Парламенту, забезпечує здійснення виконавчої влади навіть у випадку нестабільності Парламенту. Якщо Парламент не може домовитися щодо Уряду, Президент повинен брати лідерство у виконавчій владі. Якщо Парламент сформований, але не може розробити цілісну політичну програму через необхідність врахування великої кількості інтересів та протиріч в самому Парламенті, президентський самостійний електоральний мандат дає можливість забезпечити ефективне та легітимне лідерство Президента, який відповідно виконує роль «кризового менеджера» в напівпрезидентській системі (Choudhry and Stacey 2014).

Під час конструювання напівпрезидентської системи, роль Президента як лідера виконавчої влади має бути обережно окреслена. Його повноваження мають бути закріплені на рівні Конституції для забезпечення послідовного президентського лідерства та уникнення президентської автократії. По-друге, Президент повинен бути символом нації, наприклад, представляти націю на міжнародній арені та приймати перших осіб закордонних держав. Ця роль буде посилюватися, якщо Президент зможе піднятися над партійною політикою та стати представником всієї нації. Цей обов'язок також має відображатися в конституційних правилах, котрі встановлюють роль та повноваження Президента, а також спосіб його обрання. Ці правила ширше розписані в частині 4.

3.3. Парламентський контроль за виконавчою владою

Напівпрезидентська система, в якій обидві сторони виконавчої влади цілеспрямовано стримуються та є відповідальними перед людьми, – це система, в якій парламент, здійснює певний рівень контролю за діяльністю як уряду, так і президента. Більше того, ці контрольні повноваження повинні містити складову, що породжує негативні наслідки для уряду та президента. Так, напівпрезидентська конституція має: а) встановлювати процедуру постановки питань до членів уряду та відправлення уряду у відставку у випадку втрати довіри парламенту; б) уповноважити парламент реагувати на свавілля Президента шляхом додання президентських вето, направлення президентських актів до Конституційного Суду або, як останній крок, імпічменту Президента. Парламентська спроможність використовувати

такі повноваження залежить від суспільної довіри до Парламенту та його легітимності.

Звісно, якщо панівна партія, яка лояльна до виконавчої влади, контролює парламент, то навіть конституційно уповноважений парламент може не контролювати виконавчу владу. Такий сценарій висвітлює важливу роль результатів виборів (Чоудрі та Стейсі 2013).

3.4. Застереження: дизайн виборчої системи

Основним застереженням щодо спроможності напівпрезидентіалізму забезпечити дотримання цих чотирьох принципів є дизайн виборчої системи. Розподіл повноважень у виконавчій владі при напівпрезидентіалізмі потребує конструктивної змагальності між інституційними політичними партіями. Досвід інших напівпрезидентських систем свідчить, що там, де президент та прем'єр-міністр представляють одну політичну партію та підтримуються парламентською більшістю, президент може сильно впливати на національну політику, фактично зводячи роль прем'єр-міністра до рівня політично залежної особи та перетворюючи напівпрезидентіалізм на президентіалізм. При цьому, протягом періодів «співіснування», в яких прем'єр та президент представляють різні партії та президентська партія не представлена в парламенті, поділ повноважень схиляє баланс сил на користь прем'єра. Проте «співіснування» може посилити протиріччя в середині виконавчої влади у вигляді конфлікту між президентом та прем'єром.

При цьому, парламентський контроль за виконавчою владою може швидко втратити сенс за умови домінування в парламенті однієї лояльної до виконавчої влади партії. За умови існування спроможної та конструктивної опозиції, а також представництва в парламенті менших партій, ризик того, що більші партії (лобіювання їх основних інтересів) будуть диктувати парламенту порядок денний виконавчої влади та, відповідно, цим негативно впливати на здійснення контрольних повноважень парламенту, є нижчим.

Оскільки дискусія щодо виборчих положень виходить за межі предмету дослідження, важливо пам'ятати, що вони можуть мати критичні наслідки для чотирьох принципів, які обговорювалися вище.

4. Конституційний дизайн напівпрезидентської форми правління



Наразі звіт переходить до розгляду питання, як дизайн напівпрезидентіалізму може зменшити ризик повторення невдач, згаданих в частині 2, та збільшити можливість дотримання принципів конституційного дизайну, описаних в частині 3. Насамперед розглядається архітектура (структура інституцій та відносини між ними), за нею слідує дискусія щодо розподілу повноважень між інституціями.

4.1. Архітектура напівпрезидентської форми правління

Найважливішими питання для розгляду є формування Уряду (4.1.1), відставка Уряду (4.1.2), повноваження щодо розпуску Парламенту (4.1.3), строки перебування Президента на посаді (4.1.4) та його імпідмент (4.1.5).

4.1.1. Формування уряду

4.1.1.1. Призначення прем'єр-міністра

Існує три основних варіанти призначення прем'єр-міністра:

- **Варіант 1:** Президент має одноособову владу призначати прем'єр-міністра без погодження парламенту;
- **Варіант 2:** Парламент має право висувати (і навіть призначати) прем'єр-міністра без консультацій з президентом, при цьому президент має виконувати церемоніальну роль шляхом формального погодження кандидата, обраного парламентом;

- **Варіант 3:** Президент та парламент спільно призначають прем'єр-міністра. Президент пропонує кандидатуру прем'єр-міністра, а парламент дає своє погодження кандидатури.

У **першому варіанті**, президент самостійно призначає прем'єр-міністра. Парламент не грає жодної ролі у виборі прем'єр-міністра або у погодженні президентського вибору щодо кандидатури прем'єр-міністра. Проте, оскільки парламент зберігає повноваження щодо висловлення вотуму недовіри прем'єр-міністру та уряду, президент має враховувати преференції парламенту при виборі прем'єр-міністра. У такому випадку формування уряду міцно тримається в президентських руках через загрозу розпуску парламенту у випадку, якщо уряд не буде сформований. Більше того, якщо парламент роздроблений, Варіант 1 дає президенту значну владу.

Якщо конституція уповноважує президента призначати прем'єр-міністра без залучення парламенту, відповідно до принципу розподілу повноважень необхідно встановити два додаткових запобіжники. По-перше, конституція має зобов'язувати президента враховувати преференції парламенту при формуванні уряду, збільшує імовірність того, що президент призначить прем'єр-міністра, який влаштовує парламент та, відповідно, встановить розподіл повноважень у виконавчій владі. По-друге, президент не має бути уповноваженим відправляти прем'єр-міністра або уряд у відставку (див. частину 4.1.2. нижче).

Другий варіант передбачає, що парламент висуває та може навіть призначати прем'єр-міністра. При цьому президент виконує здебільшого церемоніальну роль. Така система часто з'являється в напівпрезидентських формах правління, які схожі на парламентські форми правління, наприклад, у Фінляндії (Конституція Фінляндії ст. 61).

Другий варіант виглядає привабливим в аспекті захисту від президентської автократії. Першим ризиком є фрагментований та розділений парламент, який може виявитися нездатним сформувати стабільний Уряд, що, в свою чергу, може створити передумови для узурпації влади президентом. В напівпрезидентській системі президент має окремий виборчий мандат та може представляти інтереси тих, кого не представляє парламент. Як буде обгрунтовано нижче, одним із шляхів зменшення ризику президентської автократії за цих обставин є повноваження президента розпускати парламент та оголошувати нові вибори (див. частину 4.1.3).

Відповідно до **третього варіанту**, Президент номінує прем'єр-міністра і парламент затверджує прем'єр-міністра шляхом формального погодження, що має бути отримано перед формуванням уряду. У випадках, коли прем'єр-міністр повинен бути затверджений парламентом, перш ніж він або вона вступить на посаду, президент зацікавлений вести переговори



з лідерами партій в парламенті і співпрацювати в пошуку кандидата, який є прийнятним для обох сторін.

У випадку, якщо політична партія, яка представлена президентом, домінує в парламенті (або президент домінує в політичній партії, яка контролює парламент), то вони співпрацюватимуть в призначенні прем'єр-міністра. В разі, якщо парламентською більшістю є коаліція, яка представляє різні політичні партії, більш реальним є розподіл повноважень при призначенні прем'єр-міністра.

Якщо президент і парламентська більшість не мають однакових політичних інтересів, перспективи поділу влади в межах конструкції згаданого вище варіанту значно зростають.

За третім варіантом, не структурованому парламенті, президент може використовувати свій вплив, щоб подолати роздрібненість політичних сил у парламенті, сформувати уряд, оскільки президент робить перший крок в процесі формування уряду.

Слід зазначити, що наявність у президента права звільняти прем'єр-міністра і уряд має істотний вплив на аспекти поділу влади на етапі призначення. Підрозділ 4.3.2 розглядає відставку уряду більш детально, але на даному етапі достатньо зазначити, *що поділ влади посилюється, якщо президент не може розпустити уряд.*

Принцип поділу влади забезпечує процес призначень, в якому парламент та президент заохочуються до співпраці. Таким чином, варіант 1, де президент одноособово вибирає прем'єр-міністра, слід відкинути. *Тільки варіанти 2 і 3 слід розглядати для реального розподілу повноважень в Україні.*

Водночас слід враховувати питання захисту від неоптимального виборчого результату, який або підриває поділ влади при призначенні прем'єр-міністра або вносить нестабільність в уряд. З огляду на ці обставини, Варіант 2 та Варіант 3 мають свої переваги та недоліки. В цілому, ми рекомендуємо Варіант 2, щоб зменшити ризик президентського автократії.

Міркування для України:

В Україні Президент номінує міністрів оборони та закордонних справ, які в подальшому призначаються Верховною Радою (п.12 ч.1 ст. 85, п. 10 ст. 106 та ст. 114). Розподілена влада щодо кадрових повноважень була причиною значних розбіжностей між Прем'єр-міністром і Президентом в ході недавнього минулого України, зокрема, призвела до політичної кризи в 2007 році під час президентства Віктора Ющенка. Має бути розглянутий варіант уповноваження Прем'єр-міністра номінувати увесь Уряд.

4.1.1.2. Призначення решти Уряду

Повноваження призначати членів Кабінету Міністрів впливає як на баланс сил між гілками, так і на поділ влади. Є три основні варіанти дизайну:

- **Варіант 1:** Прем'єр-міністр призначає членів уряду;
- **Варіант 2:** Президент призначає членів уряду;
- **Варіант 3:** Прем'єр-міністр і президент розділяють повноваження щодо призначення членів уряду.

Варіант 1 посилює контроль прем'єр-міністра за урядом і заохочує поділ влади, захищає від президентської автократії та підвищує стабільність уряду, оскільки прем'єр-міністр, формуючи самостійно уряд, з більшою вірогідністю створить ефективний і об'єднаний уряд.

Для країн пострадянського простору, **Варіант 2** є найменш привабливим варіантом дизайну. Він посилює президентський контроль за урядом та підтримує поділ влади.

Варіант 3 розподіляє кадрові повноваження між президентом і прем'єр-міністром, наприклад, шляхом їх поділу. При цьому кожен, і прем'єр-міністр, і президент може зробити це окремо. Обґрунтування розподіленої влади щодо кадрових повноважень пов'язане з принципом бачення президента як національного символу і антикризового менеджера. Президент представляє державу в міжнародних справах, керує зовнішньою політикою, а також виступає в якості верховного головнокомандувача з правом нагляду за безпекою і національною обороною. Той факт, що міністри, відповідальні за ці сектори часто працюють в тісному контакті з президентом, може служити обґрунтуванням для надання права президенту призначати їх.

Водночас, наділення президента кадровими повноваженнями щодо окремих членів кабінету міністрів може надмірно розширити президентську владу, що, безумовно, є ризиком в пост-авторитарному контексті. Автократи схильні використовувати служби безпеки і розвідки, щоб карати опозиціонерів, зміцнювати владу і підтримувати власні режими. При призначенні відповідних міністрів, президент може створювати «міні-імперії» в уряді. Через ці точки впливу президент може контролювати ключові сектори країни, блокувати уряд, послаблювати єдність в уряді або маніпулювати прем'єр-міністром.

Міркування для України:

В Україні Президент номінує міністрів оборони та закордонних справ, які в подальшому призначаються Верховною Радою (п.12 ч.1 ст. 85, п. 10 ст. 106 та ст. 114). Розподілена влада щодо кадрових повноважень була причиною значних розбіжностей між Прем'єр-міністром і Президентом в ході недавнього минулого України, зокрема, призвела до політичної кризи в 2007 році під час президентства Віктора Ющенка. Має бути розглянутий варіант уповноваження Прем'єр-міністра номінувати увесь Уряд.



4.1.1.3. Призначення інших представників влади, включно з питанням Адміністрації Президента

В напівпрезидентській системі значна увага приділяється процесам призначення членів уряду. На противагу цьому, часто забувають про розподіл повноважень призначати і звільняти регіональних управлінців та службовців більш низького рівня (керівники державних відомств, вищі посадові особи), незважаючи на те, що це має вирішальне значення для функціонування будь-якої успішної системи з розподілом повноважень. Домінування в цих бюрократичних призначеннях президента або прем'єр-міністра може швидко привести до захоплення державної служби і підризу поділу влади будь-якою з цих посадових осіб. Конституції можуть захистити від цієї можливості через три механізми призначення, хоча кожен з них несе свої власні ризики:

- **Варіант 1:** Конституція конкретно визначає, яких посадових осіб має право призначати прем'єр-міністр; президент зберігає залишкові повноваження щодо призначення і звільнення всіх інших посадових осіб. Цей варіант підвищує ризик того, що президент зможе робити багато бюрократичних призначень, чим забезпечить лояльність адміністративних структур держави до нього/до неї. Цього слід уникати, але якщо президент дійсно має повноваження щодо залишкових призначень, останні повинні бути предметом контрасигнування прем'єр-міністра.
- **Варіант 2:** Конституція визначає, яких посадових осіб уповноважений призначати президент; прем'єр-міністр має залишкові повноваження щодо призначення і звільнення всіх інших посадових осіб. У передбачених випадках прем'єр-міністр контрасигнує призначення, які здійснює президент. Поєднання перерахованих (і обмежених) президентських повноважень щодо призначень та вимога контрасигнування збільшує вірогідність розподілу влади.
- **Варіант 3:** Конституція залишає повноваження щодо призначення і звільнення посадових осіб не визначеними, не даючи ні президенту, ні прем'єр-міністру право призначати або звільняти посадових осіб.

Для забезпечення принципів поділу влади та обмеження президентської влади у системі призначень та звільнень вищих посадових осіб варто обрати варіант, якій складається з таких двох елементів: 1) чіткий перелік президентських кадрових повноважень, із залишковими кадровими повноваженнями прем'єр-міністра; 2) вимога щодо контрасигнування для всіх кадрових повноважень прем'єр-міністра або президента. Поєднання

обох елементів збільшує розподіл повноважень і знижує ризик захоплення влади прем'єр-міністром або президентом.

Проте, є два застереження. По-перше, немає підстав вважати, що прем'єр-міністр із залишковими повноваженнями не буде діяти таким же чином, як президент із залишковими повноваженнями, та використовувати кадрові повноваження для політичного впливу на бюрократію. Напівпрезидентська конституція, метою якої є розподіл влади, має уникати концентрації широких кадрових повноважень або у президента, або у прем'єр-міністра та визначити, які кадрові повноваження президент і прем'єр-міністр здійснюють спільно.

По-друге, оскільки важко охопити в конституції всі призначення, залишкові повноваження повинні бути закріплені за прем'єр-міністром, а не за президентом. В доповнення до принципу розподілу влади, необхідність обмежити владу президента є важливим елементом конституційного дизайну в контексті кадрових повноважень.

Міркування для України:

Президент України згідно з конституціями 1996 і 2004 років має широкі кадрові повноваження в державному секторі. Серед високопоставлених посадовців, він призначає і звільняє з посади Генерального прокурора (за згодою Верховної Ради) (п. 2 ч. 1 ст. 85 і п. 11 ч. 1 ст. 106), половину складу Ради Національного банку (п. 12 ст. 106), половину складу Національної ради з питань телебачення і радіомовлення (п. 13 ч. 1 ст. 106), Голову СБУ (за згодою Верховної Ради) (п. 12-1 ч. 1 ст. 85, п. 14 ч. 1 ст. 106), а також голів дипломатичних представництв (п. 5 ч. 1 ст. 106). Глави місцевих державних адміністрацій призначаються і звільняються з посади Президентом, але за поданням Уряду (ст. 118). Президент призначає третину суддів Конституційного Суду (п. 22 ч. 1 ст. 106).

Конституція України повинна чітко визначити і розмежувати, хто має право призначати і звільняти державних службовців. Залишення цих повноважень невизначеними може дозволити Президенту чи Прем'єр-міністру захопити владу. Відповідна модель являє собою поєднання механізмів, описаних вище (варіанти 1 і 2). Призначення вищих військових службовців та посадових осіб Служби безпеки повинно відбуватися відповідно до процедур вироблення спільних рішень, що вимагають контрасигнації і схвалення парламентом.

Стаття 106 Конституції надає Президенту широкі повноваження на власний розсуд створювати «консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби». Кожен Президент використовував це повноваження для створення великої президентської адміністрації. Хоча Конституція не згадує такий орган, як Адміністрація Президента, чисельність діючої нині Адміністрації Президента є значною, а функції – досить широкими. Хоча п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції визначає, що Президент може створювати лише консультативні органи в конституційно обмежених сферах повноважень Президента (таким як оборона, національна безпека, закордонні справи), на практиці Адміністрація Президента містить великі структурні підрозділи, до сфери відповідальності яких належать «портфелі» широкого кола міністрів, включно з тими, що не номінуються Президентом. До Адміністрації Президента (на 2017 рік) входять департаменти відповідальні за: реформи, правову політику, правоохоронні органи та антикорупційну діяльність, гуманітарну політику, внутрішню політику, інформаційну політику, доступ до публічної інформації, місцеву владу та децентралізацію. Обсяг та масштаб Адміністрації Президента дає можливість Президенту формувати політичний порядок денний з широкого кола питань, оскільки він/ вона має персонал та ресурси рухати політичні процеси. Чисельність Адміністрації Президента має бути значно зменшена (або її частини мають підпорядковуватися Уряду). Обмеження впливу Адміністрації Президента можливе шляхом зменшення бюджетних витратів на дорадчі органи



Президента. Також, звідси випливає необхідність вилучення із повноважень Президента права здійснення внутрішньої політики. Україна має розглянути обмеження функцій Президента в контексті зменшення його впливу на політичну систему загалом та на публічну адміністрацію зокрема.

Україна нещодавно переглянула повноваження щодо призначення і звільнення судів. Після розпаду Радянського Союзу конкуренція за контролем над суддями була невід'ємною частиною монополізації влади серед ключових «політичних акторів». Наприклад, під час президентської виборчої кампанії 2010 року вважалося, що Прем'єр-міністр (і кандидат в Президенти) Тимошенко контролювала Верховний Суд України, її головний супротивник – Янукович, контролював Вищий адміністративний суд України, а Президент Ющенко контролював Конституційний Суд України (Гейл, стор. 334-335). Конституційними змінами червня 2016 р. та Законом України № 1401-VIII 2016 «Про судоустрій і статус суддів» були внесені дві ключові зміни: зняття необмеженої влади, якою був наділений Президент щодо призначень, і встановлена вимога щодо призначення суддів спочатку Вищою радою правосуддя. Окрім цього, сьогодні призначення суддів відбувається безстроково, на відміну від процедури, яка існувала раніше: початковий 5-річний термін з наступним призначенням безстроково. Обидві зміни направлені на підвищення незалежності судової системи.

Відповідно до редакції Конституції 1996 року, Президент призначав Генерального прокурора за згодою Верховної Ради (пункт 25 частини першої статті 85, пункт 11 частини першої статті 106, стаття 122). Президенту належало виключне право звільняти Генерального прокурора (пункт 11 частини першої статті 106, стаття 122). Верховна Рада України мала повноваження проголосувати за вотум недовіри Генеральному прокурору, що було конституційною підставою для його відставки (пункт 25 частини першої статті 85, стаття 122). Конституція в редакції 2004 року, на відміну від попередньої редакції, передбачала надання згоди Верховної Ради на звільнення Президентом Генерального прокурора (пункт 25 частини першої статті 85, пункт 11 частини першої статті 106, стаття 122). Конституційні зміни червня 2016 року знову реформували положення щодо Генерального прокурора. Повноваження прокуратури були зведені до підтримки публічного обвинувачення в суді, організації і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, та, в окремих випадках, здійснення представництва держави в суді. Загальний строк перебування Генерального прокурора на посаді був збільшений з 5 до 6 років. Процедура призначення та звільнення, як і можливість винесення вотуму недовіри Парламентом залишаються і до нині.

З моменту здобуття незалежності України Верховна Рада неодноразово використовувала своє повноваження щодо оголошення вотуму недовіри Генеральному прокурору, що призводило прямо чи опосередковано до його відставки. Віктор Пшонка в 2014 році та Владислав Дацюк в 1995 році були звільнені шляхом оголошення вотуму недовіри. Проти Михайла Потебенька в 2000, 2001 роках, Генадія Васильєва в 2004 році, Святослава Піскуна в 2005 році, Олександра Медведька (2007) та Віталія Яреми (2014), збиралися підписи та реєструвалися проекти постанов щодо вотуму недовіри (Хавронюк, 2015). Ці зареєстровані проекти постанов не призводили до їх відставки, але збільшували політичний тиск.

Прем'єр-міністр має здійснювати більшу частину призначень. Конституція повинна чітко визначити представників влади, яких має призначати та звільняти Президент, і передбачити, що право призначати і звільняти всіх інших державних службовців має Прем'єр-міністр. Також варто було б розглянуто питання використання міжпартійних комітетів або створення незалежної комісії державної служби.

У таких випадках, кадрові повноваження Президента повинні передбачати інститут контрасигнування.

Призначення у військовій сфері та сфері безпеки має здійснюватися спільним рішенням за допомогою інституту контрасигнування або за погодженням парламенту.

Генеральний прокурор має призначатися з числа кандидатів за конкурсною процедурою на основі їх попередніх досягнень і на фіксований термін повноважень, та може бути звільнений виключно у випадку здійснення ним неправомірних дій та його некомпетентності. Верховна Рада не повинна наділятися розмитим повноваженнями звільняти Генерального Прокурора через вотум недовіри. Повноваження Президента щодо створення Адміністрації Президента має чітко визначатися Конституцією та бути обмеженим сферами відповідальності Президента.

4.1.2. Відправлення Уряду у відставку

Жоден розподіл повноважень не може існувати без ретельно продуманих механізмів відставки прем'єр-міністра і уряду. Існують два основні варіанти дизайну для здійснення відставки:

- **Варіант 1:** В президентсько-парламентській системі як парламент, так і президент можуть відправити прем'єр-міністра у відставку.
- **Варіант 2:** В прем'єро-президентській системі лише парламент може відправити прем'єр-міністра у відставку; президент не має таких повноважень щодо прем'єр-міністра і/або уряду.

Порівняльний досвід однозначно вказує, що наділення президента правом відправляти прем'єр-міністра і уряд у відставку може бути вирішальним фактором порушення балансу повноважень і породження президентської автократії.

Оскільки прем'єро-президентська конструкція (в якій повноваженням щодо відставки наділений лише парламент) є кращою, конституція може встановити два обмеження повноважень парламенту щодо звільнення прем'єра: 1) порогові запобіжники ініціювання парламентської підтримки вотуму недовіри; 2) встановлення конструктивного вотуму недовіри.

Багато країн вводять перший тип обмеження. У Франції, наприклад, одна десята частина членів Парламенту повинна підтримувати ініціювання вотуму довіри (ст. 49). Після дебатів Парламент може тільки відправити уряд у відставку шляхом висловлення йому вотуму недовіри абсолютною більшістю голосів (ст. 49). Французький поріг є відносно низьким, водночас Конституція Португалії встановлює норму, відповідно до якої ініціювання має бути підтримано 25 відсотками парламентаріїв перед винесення цього питання на голосування, і, у випадку провалу ініціювання, його учасники не можуть зробити ще одне ініціювання протягом однієї і тієї ж сесії Парламенту (ст. 194 і 195).

Перехідні демократії, які запроваджують прем'єро-президентський тип напівпрезидентціалізму мають розглянути питання встановлення порогових вимог, у випадку якщо президент не може одноособово призначати прем'єр-міністра або членів кабінету. Якщо президент може одноособово призначати прем'єр-міністра і/або членів уряду, то конституція не повинна вводити підвищені граничні вимоги для ініціювання вотуму недовіри, оскільки вони зменшують вплив парламенту на уряд і передають більше влади президенту.

На противагу цьому, якщо президент не може в односторонньому порядку призначити прем'єр-міністра або членів уряду, високі порогові



вимоги сприятимуть формуванню стабільності уряду. Підвищені порогові вимоги для голосувань і встановлення кількості народних депутатів, які можуть ініціювати вотум недовіри (як в Португалії) сприяють стабільності уряду без надмірного ослаблення парламенту. В тих країнах, де президент не може в односторонньому порядку призначати прем'єр-міністра і уряд, встановлення обмежень на можливість парламенту розпускати уряд здаються розумними.

Другий механізм обмеження вотуму недовіри вимагає від парламенту затвердження нового прем'єр-міністра разом зі звільненням діючого уряду. Ця процедура називається «конструктивний вотум недовіри». Наприклад, в Польщі Сейм (нижня палата законодавчого органу) може розпустити Уряд тільки шляхом ініціювання та голосування за вотум недовіри і затвердження нового Прем'єр-міністра. Конструктивний вотум недовіри підвищує стабільність режиму, усуваючи вакуум влади, який існує між урядами.

Конституційні правила повинні визначити: чи можливе індивідуальне звільнення членів уряду. У деяких випадках поведінка окремих членів уряду не може виступати підставою для звільнення уряду в цілому, і можливість відсторонення окремих міністрів може зберегти стабільність уряду. З іншого боку, колективна відповідальність уряду сприятиме розвитку державної єдності і може реально забезпечувати стабільність, оскільки це підвищує політичну ціну для його засудження законодавчим органом (якщо новий уряд не буде сформовано, виникають загрози дострокових парламентських виборів).

Крім того, необхідно унеможливити втручання президента у процес зміни складу уряду шляхом звільнення окремих міністрів, а прем'єр-міністр повинен наділятися правом звільняти окремих міністрів заради забезпечення функціонування ефективного та підзвітного кабінету.

Міркування для України:

Відповідно до Конституції 1996 року і Президент, і Верховна Рада мали право розпускати Уряд. Порівняльний досвід указує на небажаність повернення до президентсько-парламентської форми правління. Дійсно, період Кучми показує, що Президент, який був наділений повноваженням звільняти Уряд, не націлений на співпрацю з Урядом або Парламентом.

З метою надання Верховній Раді повноваження звільняти Прем'єр-міністра, відповідно до Конституції 2004 року п. 12 ч.1 ст. 85 Конституції був суттєво змінений. Механізмом для реалізації зазначеного повноваження залишалося ініціювання вотуму недовіри (ст. 87 і 115). Відомо, що період президенства Ющенка був позначений напруженістю і міжінституційним конфліктом, Конституція 2004 р. передбачала розподіл повноважень щодо звільнення, що запобігало президентській автократії.

Необхідно наділити Парламент ексклюзивним правом розпуску Уряду шляхом конструктивного вотуму недовіри.

Прем'єр-міністру слід надати право відправляти у відставку окремих членів Уряду без необхідності отримувати погодження Парламенту. Зміщення таких міністрів з посад має супроводжуватися відповідними методами призначення до КМУ.

Таблиця А демонструє те, як повноваження щодо призначення та звільнення членів Уряду розподілені між президентом, прем'єр-міністром і парламентом в 31 напівпрезидентській країні. Президентсько-парламентські країни виділені жирним шрифтом.

Таблиця 4.1. Формування та відставка уряду в окремих напівпрезидентських країнах

	Хто призначає Прем'єр-міністра			Хто призначає Уряд			Хто може звільнити Прем'єр-міністра та Уряду	
	Президент	Президент + парламент	Парламент	Прем'єр-міністр	Прем'єр-міністр + президент	Президент	Парламент	Президент + Парламент
Австрія	X			X				X
Білорусь		X				X		X
Болгарія			X	X			X	
Буркіна-Фасо			X	X				X
Кабо-Верде		X		X			X	
Центральна африканська республіка	X			X				X
Хорватія		X		X			X	
Фінляндія			X	X			X	
Франція	X			X			X	
Грузія			X	X			X	
Ісландія	X					X		X
Ірландія			X	X			X	
Литва		X		X			X	
Македонія			X	X			X	
Мадагаскар			X	X				X
Малі	X			X			X	
Монголія			X	X			X	
Мозамбик	X					X		X

	Хто призначає Прем'єр-міністра			Хто призначає Уряд			Хто може звільнити Прем'єр-міністра та Уряду	
	Президент	Президент + парламент	Парламент	Прем'єр-міністр	Прем'єр-міністр + президент	Президент	Парламент	Президент + Парламент
Намібія	X					X	X	
Нігер	X			X				X
Перу	X			X				X
Польща		X		X			X	
Португалія		X		X			X	
Румунія			X	X			X	
Росія		X		X				X
Сенегал	X			X				X
Словаччина	X			X			X	
Словенія		X		X			X	
Шрі-Ланка	X					X		X
Тайвань		X		X				X
Україна		X		X			X	

Примітка: Президентсько-парламентські країни виділені жирним шрифтом. а) члени уряду або безпосередньо призначаються прем'єр-міністром або призначаються президентом за рекомендацією, пропозицією або домінуванням прем'єр-міністра.

Ресурс: Choudhry et al. 2014, pp. 64-65

4.1.3. Розпуск парламенту президентом

Розпуск парламенту є ключовим повноваженням та має довгострокові наслідки. Незважаючи на наведені вище міркування про те, що президент не повинен мати право розпускати уряд, право президента розпускати парламент необхідне, оскільки так забезпечується можливість реалізації механізму виходу з кризи. Якщо розподіл влади не вдався, повноваження розпустити парламент надає можливість оголосити нові вибори і ще розпочати експеримент з розподілу влади (Ропер 2002, стор. 258).

Повноваження Президента щодо розпуску парламенту збільшує мотиви для поділу влади на етапі формування уряду. При цьому, наділення президента повноваженням розпускати парламент врівноважує виняткові повноваження парламенту щодо відставки уряду. Подібно до того, як повноваження парламенту висловити недовіру уряду створює стимул для

президента – взяти до уваги позицію парламенту при формуванні уряду, повноваження президента щодо розпуску Парламенту має призводити до розгляду парламентом президентської позиції при здійсненні контролю за урядом (Шугарт 2005, стор. 334-335).

Існує ще одна причина для наділення президента повноваженням розпускати парламент. Неструктурованому парламенту складно ухвалювати закони або надавати стабільну підтримку уряду. В умовах парламентської кризи при напівпрезидентіалізмі президент може діяти в якості «автономного кризового менеджера» і забезпечувати ефективне виконавче керівництво державою. Розпуск неефективного парламенту і ініціювання проведення нових виборів є важливим елементом цієї ролі.

Однак, зловживання президентом повноваженням щодо розпуску парламенту може легко знищити конструкцію розподілу влади. Парламент, за умови постійної загрози розпуску, не буде ефективним і надійним інструментом контролю президентської влади.

Тому важливо забезпечити, щоб право президента розпустити парламент слугувала принципам поділу влади і президентського кризового управління, без надання занадто великої влади президенту. В конституціях необхідно передбачити три типи обмежень, щоб забезпечити прогнозованість права президента щодо розпуску парламенту: 1) суттєві передумови; 2) тимчасові обмеження; 3) процедурні вимоги.

Суттєві передумови: необхідно уповноважити президента розпускати парламент тільки після настання певних суттєвих подій; при цьому повноваження можуть бути *дискреційними* чи *обов'язковими*.

Президент може на свій розсуд розпускати парламент після винесення вотуму недовіри уряду або, якщо парламент не здатен виконувати свої звичайні функції. Оскільки право президента розпускати парламент виходить з арамки відставки уряду, воно збільшує владу президента порівняно з парламентом. Принципи поділу влади і обмеження президентської влади відповідно слугують гарантіями, які суворо визначають суттєві умови для дискреційного розпуску і встановлюють чіткі правила щодо частоти та процедур розпуску.

Недискреційний або *обов'язковий* розпуск парламенту має на меті подолання загроз, викликаних нездатністю парламенту виконувати свої основні функції щодо формування уряду. Якщо парламент не може сформувати стабільний уряд, тривала відсутність уряду створює вакуум влади і може надати можливість для президента захопити владу. Щоб захиститися від президентської автократії і забезпечити кращу платформу для стабільного уряду, конституції зобов'язують президента не тільки розпустити парламент, але й призначити нові вибори.



Тимчасові обмеження або обмежують частоту розпуску парламенту президентом, або забороняють реалізацію цього повноваження в певні періоди, наприклад, надзвичайного стану або одразу після виборів.

Конституція також може обмежити право президента розпустити парламент протягом певних періодів. Ці обмеження, як правило, діляться на дві групи: які існують в період політичної кризи, і ті, які існують протягом нормальних періодів каденцій президента чи парламенту. Конституції часто забороняють президентів розпускати парламент під час криз, таких як надзвичайний стан, воєнний стан, або під час процедури імпічменту. Обмежуючи право президента розпустити парламент під час політичної кризи, конституція може завадити президенту отримувати вигоди від розпуску парламенту для консолідації влади. Деякі тимчасові обмеження перешкоджають президенту розпускати парламент наприкінці або на початку строку повноважень парламенту, а також наприкінці строку повноважень президента. Оскільки можуть виникати сильні політичні стимули для президента розпустити парламент одразу після виборів в надії на більш сприятливу парламентську більшість, було б доцільно запровадити конституційне обмеження, що забороняє реалізацію повноваження президента розпускати парламент протягом певного періоду після парламентських виборів (за винятком безнадійних випадків і нездатності сформувати уряд) для досягнення цілей розподілу влади і президентського лідерства. Конституція Перу, наприклад, забороняє Президентів розпускати Парламент протягом останнього року терміну повноважень Парламенту (ст. 134). Розпуск заборонений протягом останніх шести місяців повноважень Президента в Білорусі (ст. 94), Португалії (ст. 172), Румунії (ст. 89). Ці тимчасові обмеження знижують ризик президентського перевороту, забезпечуючи проходження парламентських та президентських виборів. Якщо не встановити таких тимчасових обмежень, президент може розпустити парламент, щоб запобігти потенційній поразці на виборах або щоб обійти обмеження щодо термінів перебування на посаді для президента.

Конституції також можуть запобігати можливості президента реалізовувати повноваження щодо розпуску парламенту кілька разів з однієї ж тієї причини. В Австрії Президент може розпустити Парламент тільки один раз з однакової причини (ст. 29).

Також слід обмежувати частоту, з якою президент може розпускати парламент. Можливість неодноразового розпуску перешкоджає парламенту бути сильним балансом виконавчій владі. Для того, щоб стимулювати розподіл влади, конституція повинна заборонити президенту розпуск парламенту більше, ніж один раз на рік.

Дві основні **процедурні вимоги** щодо розпуску парламенту полягають в тому, що вибори повинні бути проведені протягом певного періоду часу, і у зв'язку з розпуском повинні проводитися деякі консультації. Доцільними

є положення щодо відновлення своєї легітимності розпущеним парламентом, якщо вибори не проводяться протягом встановленого періоду. Вимога щодо консультації може змінити поділ влади шляхом надання іншим гілкам влади голосу в рішенні щодо розпуску. Консультації можуть також забезпечити прийняття рішення шляхом переговорів у випадку безвихідної ситуації та допомогти уникнути політичної нестабільності, пов'язаної з розпуском парламенту.

Міркування для України:

Повноваження Президента щодо розпуску Парламенту було дискусійним в ході конституційної історії України. Президент Кучма неодноразово закликав до розширення, обмеженого за Конституцією 1996 року, повноваження розпустити Парламент, в тому числі в межах спірного референдуму 2000 року. Внесені до Конституції України у 2004 році зміни розширили дискреційні повноваження Президента розпустити Парламент, і Президент Ющенко прагнув випробувати межі цих повноважень під час серйозної політичної кризи 2007 року.

Дискреційне право Президента щодо розпуску Парламенту має виникати лише в окремих випадках (які встановлюються в Конституції): провал голосування за бюджет після двох послідовних голосувань, або відставка Уряду, якщо Конституція не уповноважує Президента одноособово призначити Прем'єр-міністра або Уряд. Право на розпуск Парламенту має бути обмежене наступним: неможливість розпуску Парламенту під час надзвичайного стану; неможливість розпуску Парламенту після ініціювання процедури імпичменту або процедури відставки Президента; неможливість розпуску Парламенту в період після виборів Парламенту (щонайменше 6 місяців); розпуск Парламенту можливий лише раз протягом 12 місяців; неможливість повторного розпуску Парламенту з однакової підстави.

Президент зобов'язаний розпустити Парламент, або Парламент автоматично розпускається на підставі закону, у випадку неспроможності Парламенту погодити кандидатуру Прем'єр-міністра та сформувати Уряд протягом певного періоду після парламентських виборів. Необхідно передбачити неможливість обов'язкового розпуску Парламенту в умовах надзвичайного стану. Позачергові парламентські вибори мають відбутися протягом 40-50 днів після розпуску Парламенту. Ніяких змін виборчого права або Конституції не може бути здійснено під час оголошення позачергових парламентських виборів.

4.1.4. Строки перебування Президента на посаді

Обмеження термінів

Обмеження кількості термінів перебування на посаді президента є простим, але важливим способом запобігання ризику концентрації влади у президента. Недавня конституційна історія містить багато прикладів щодо спроб уникнути обмеження перебування на посаді термінами, при цьому як успішних, так і неуспішних. Є три цінні уроки з порівняльної практики різних держав в цьому контекст.

По-перше, незважаючи на те, що обмеженням термінами перебування на посаді маніпулюють або його відверто ігнорують, в багатьох випадках, наявність таких термінів, як мінімум, піднімає політичну ціну за порушення правил перебування на посаді (Гінзбург та інші, 2010).



По-друге, з огляду на спокусу та здатність посадових осіб уникати обмежень щодо кількості термінів перебування на посаді, відповідне положення повинне бути викладене якомога чіткіше, щоб уникнути будь-яких можливих лазівок. Наприклад, має бути чітко вказано, що термін обмеження перебування на посаді застосовується до посадової особи і не «перезавантажується» в разі зміни конституції.

По-третє, обмеження термінів перебування на посаді може мати дві форми: а) обмеження щодо загальної кількості термінів; б) обмеження щодо послідовної кількості термінів. Досвід Росії показує, що в системах напівпрезиденталізму заборона обіймати посаду Президента виключно протягом декількох термінів поспіль, дозволяє чинним Президентам проводити ротацію в президентстві, використовуючи посаду Прем'єр-міністра в якості тимчасової бази, з якої продовжується контроль за виконавчою політикою.

Міркування для України:

Можливість переобрання, але з фіксованим лімітом в два терміни загалом (поспіль чи ні), створює хороший баланс між максимальною вигодою від збереження досвідченого Президента при одночасному зниженні ризику консолідації президентської влади і автократичного президентського правління. Конституція України створює менші обмеження, оскільки положення ст. 103 передбачає, що «одна й та сама особа не може бути Президентом більш ніж два строки підряд», створюючи можливість того, що людина може служити більше двох непослідовних термінів. Україна має передбачити, що особа може обіймати посаду максимум два строки (незалежно від їх послідовності).

4.1.5. Відсторонення від посади та імпичмент

Є дві процедури відсторонення від посади президентів: по-перше, застосування до президента процедури імпичменту за злочин, який він нібито вчинив, і усунення з посади після винесення обвинувального вироку. Відсторонення від посади шляхом імпичменту включає в себе дві процедури: сам імпичмент – тобто висування обвинувачення проти Президента – і суд. Друга процедура включає в себе відсторонення президента від займаної посади без суду або пред'явлення офіційних звинувачень щодо незаконних дій. Процедури такого роду можуть дозволити парламенту ініціювати процедуру відсторонення президента від посади без обвинувачень президента у скоєнні злочину. Такі процедури відсторонення від посади є більш гнучкими і дозволяють законодавчим органам здійснювати більший контроль за функціями президента.

Президент може бути притягнутий до відповідальності за обвинуваченням у скоєнні злочину кваліфікованою більшістю в дві третини Парламенту (або нижньої палати в двопалатній системі) в Болгарії (ст. 103), Кабо-Верде (ст. 132), Хорватії (ст. 105), Веймарській республіці (ст. 59),

Македонії (ст. 87), Мадагаскарі (ст. 131), Малі (ст. 95), Польщі (ст. 145), Португалії (ст. 130) та Шрі-Ланці (ст. 38). У Росії для імпічменту Президента необхідна більшість в дві третини в обох палатах Парламенту (ст. 93); в Сенегалі (ст. 101) – більшість в три п'ятих в обох палатах. У Румунії (ст. 96) Президент може бути притягнутий до відповідальності більшістю в дві третини голосів на спільному засіданні обох палат. У Фінляндії Парламент приймає рішення висунути звинувачення проти Президента більшістю в три чверті голосів. У цьому випадку Генеральний прокурор представляє обвинувачення проти Президента у Високому суді імпічменту (ст. 113).

В інших країнах немає необхідності в кваліфікованій більшості для імпічменту президента. У Вірменії (ст. 57), Нігері (ст. 53) та Словенії (ст. 109) необхідна проста більшість для імпічменту Президента та початку процедур трибуналу, а в Грузії цей поріг становить лише одну третину членів парламенту (ст. 63). У Перу (ст. ст. 99 і 100) обвинувачення Президента у вчиненні злочинів вноситься Постійним комітетом парламенту і приймається простою більшістю голосів членів Парламенту.

Після пред'явлення обвинувачення президенту розпочинається процедура. Високий суд, спеціальний суд імпічменту або трибунал, що складається з членів парламенту намагається довести обґрунтованість звинувачень. У Росії (ст. 93) Верховний суд повинен винести вердикт про винуватість, а Конституційний Суд повинен підтвердити, що були застосовані правильні процедури для того, щоб Президент був відсторонений від посади. В Кабо-Верде (ст. 132) і Фінляндії (ст. 113) звичайне кримінальне розслідування і судовий розгляд проводяться у звичайних судах, а в Польщі (ст. 145) скликається Державний Трибунал, що складається з членів обох палат Парламенту. У Хорватії (ст. 105), Нігері (ст. 53), Македонії (ст. 87) та Словенії (ст. 109) обвинувальний вирок суду повинен бути підтриманий голосуванням двох третин суддів.

У Конституції чітко прописано, що президент автоматично відстороняється від посади після обвинувального вироку на Мадагаскарі (ст. 132), в Болгарії (ст. 103), Кабо-Верде (ст. 132), Хорватії (ст. 105), Нігері (ст. 53) та Португалії (ст. 130). У Нігері після того, як Президент був визнаний винним у державній зраді у Високому суді, він або вона відстороняється від займаної посади. Зняття Президента з посади оголошується Конституційним Судом на підставі висновку після розгляду справи у Високому суді (ст. 142). В інших випадках Парламент повинен вирішити, чи слід усунути Президента з посади після обвинувального вироку. Це відбувається за підтримки більшості у дві третини палати у Вірменії (ст. 57), Грузії (ст. 63) і Шрі-Ланці (ст. 38). У Польщі Президент в день звинувачення постає перед Державним Трибуналом (ст. 145) і до спікера Парламенту переходить право виконання обов'язків Президента, якщо Президента відсторонять від посади за рішен-



ням Трибуналу держави (ст. 131). У Перу Парламент затверджує відсторонення Президента за його злочини простою більшістю голосів (ст. 100).

Процедури імпічменту, в яких беруть участь суди, можуть створити можливості для президентів, які мають вплив на суди, підірвати процес і пережити спробу їх відсторонення. Процедура імпічменту може бути складною, якщо конституція вузько обмежує перелік злочинів, за які президент може бути притягнутий до відповідальності. У Росії, наприклад, Президент може бути притягнутий до відповідальності у випадку «державної зради або іншого тяжкого злочину» (ст. 93.1, Конституція Російської Федерації). Це встановлює високу планку для відсторонення Президента, якому варто зіткнутися з осудом за інші, менш серйозні злочини, але не менш шкідливі для нації, наприклад, корупція або шахрайство.

На відміну від імпічменту, процедура відсторонення не передбачає ані звинувачення, ані висновку суду про те, що президент зробив будь-яку незаконну дію. Процедура відсторонення, відповідно, є більш простою і менш ускладненою, ніж процедура імпічменту, і часто відбувається тільки в парламенті. Відносна простота процедури відсторонення в порівнянні з процедурами імпічменту викликає побоювання щодо стабільності, і може підірвати здатність Президента забезпечити ефективне керівництво в період кризи або виконання ролі символу єдності і подолання політичних розбіжностей. З цієї причини парламентська більшість, яка необхідна для відсторонення президента від посади, зазвичай є високою.

У Буркіна-Фасо (ст. 139) Президент може бути усунений з посади шляхом голосування в Парламенті за підтримки чотирьох п'ятих його членів. У Білорусі (ст. 88) більшість в дві третини в обох палатах Парламенту може відсторонити Президента. В Австрії (ст. 60), Ісландії (ст. 11), Словаччині (ст. 106), Румунії (ст. 95) і на Тайвані (ст. 100) Президент відстороняється шляхом референдуму (простою більшістю голосів виборців) після голосування в парламенті щодо відсторонення Президента. Перше голосування в Парламенті вимагає підтримки більшістю в дві третини голосів в Австрії і на Тайвані, більшість в три п'ятих в Словаччині, більшість в три чверті в Ісландії і проста більшість на спільному засіданні обох палат Парламенту – в Румунії. У Литві (ст. 74) Президент може бути відсторонений шляхом голосування в Парламенті, яке підтримується більшістю в три п'ятих, а в Намібії (ст. 29) – за підтримки двох третин кожної з палат Парламенту.

У Франції кожна палата Парламенту може ініціювати відсторонення Президента більшістю в дві третини, що має бути підтверджено аналогічною більшістю в іншій палаті (ст. 68). Після того, як обидві палати схвалюють ініціювання відсторонення, скликаються обидві палати і проводять засідання разом у якості Високого суду щодо розгляду питання про зняття з посади Президента. Президент відсторонюється шляхом голосування на спільному засіданні обох палат більшістю в дві третини голосів. В Ірландії

(ст. 12) кожна палата Парламенту може усунути з посади Президента за визначений проступок більшістю в дві третини голосів. Палата, яка не ініціювала процедуру імпічменту – проводить розслідування звинувачення. Тоді друга палата після завершення свого розслідування може відсторонити Президента більшістю в дві третини голосів.

Міркування для України:

Відповідно до Конституції України (обох її редакцій), процедура імпічменту Президента ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України і «Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі» (ст. 111). Далі Верховна Рада розглядає висновки і пропозиції від комісії і «не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України» (ст. 111). Нарешті, прийняте рішення про усунення вимагає схвалення «не менш як трьома четвертими конституційного складу [Ради]» після отримання висновку Конституційного Суду (щодо конституційності процедури) і Верховного Суду (що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину) (ст. 111).

Після протестів Євромайдану, у лютому 2014 року Верховна Рада усунула Президента Януковича, але через процедуру, яка не передбачена Конституцією України. Правовою підставою для цього кроку стала постанова Верховної Ради від 22 лютого 2014 року, яка встановлювала, що Президент Янукович «самоусунувся від виконання своїх конституційних обов'язків» через його від'їзд з Києва і на цій підставі виконання повноважень Президента було покладено на Голову Верховної Ради (Постанова № 757-VII від 22 лютого 2014 року та Постанова № 764-VII від 23 лютого 2014 року). Вимоги ст. 111 не були виконані: Президент не був офіційно звинувачений в скоєнні злочину або конституційних порушеннях, не було жодного висновку Конституційного Суду України, і остаточне рішення не отримало необхідних три чверті голосів (318 голосів «За» проти необхідних 338 голосів).

Україні слід розглянути питання складності та нереалістичності конституційної процедури імпічменту. Спрощений і поспішний процес, за допомогою якого Януковича було офіційно відсторонено, не повинен бути моделлю для імпічменту, оскільки цей процес не буде забезпечувати достатній захист Президента від політично вмотивованих відсторонень від посади.

Президент не повинен мати права контролювати або визначати склад інституції, яка приймає рішення щодо імпічменту або відсторонення з посади Президента – Конституційний Суд. Процес має включати не більше двох або трьох кроків та має забезпечити баланс між захистом Президента від політично вмотивованого зняття з посади і можливістю проведення ефективної процедури імпічменту, якщо це потрібно. До Президента має застосовуватися процедура імпічменту у випадку вчинення ним звичайних злочинів під час перебування на посаді.

4.2. Напівпрезидентіалізм як інструмент розподілу повноважень на практиці

Не існує «правильного» або «неправильного» способу розподілу повноважень в напівпрезидентських конституціях. Багато чого залежить від контексту і, зокрема, ролі, яка передбачається для президента в аспекті політичного керівництва. Напівпрезидентські конституції передбачають три різні моделі таких ролей: 1) модель принципал-агент; 2) номінальна-основна модель; 3) модель менеджера-арбітра.



В рамках моделі принципал/агент (головним прикладом якої є Росія) Президент має очевидний контроль за зовнішньою і внутрішньою політикою (ст. 80). Перед Урядом, з іншого боку, стоїть завдання просто «здійснювати» виконавчу владу (ст. 110). Однак ця модель спрощує процес вироблення політики, а тому є джерелом ризиків появи автократичного Президента.

В номінальній/основній моделі президент є лише церемоніальним главою держави, а прем'єр-міністр контролює основну частину процесу вироблення політики. Переглянута в Фінляндії Конституція від 2000 року, наприклад, закріпила таку модель, в якій безпосередньо обраний Президент має трохи більше повноважень, ніж просто церемоніальна фігура.

Приклади цієї моделі в Східній Європі мають місце в Болгарії, Словаччині та Словенії. Потенційний ризик, пов'язаний з такою моделлю, - це прагнення слабого президента компенсувати свої обмежені повноваження нав'язливою поведінкою, особливо, якщо популярність Президента переважає його або її формальні повноважень. У Болгарії ця динаміка була основою для внутрішньо-виконавчого конфлікту в 1990-х роках, де конституційно слабкий Президент Желев неодноразово кидав виклик Прем'єр-міністру (див 4.1.1). Загалом, президент і прем'єр-міністр повинні мати більш сильні стимули прагнути до співпраці завдяки більш збалансованому розподілу повноважень між урядом і президентом, а також розділу повноважень у конкретних сферах політики.

В рамках моделі арбітра/менеджера президент виступає в ролі арбітра внутрішньої політики уряду, водночас, прем'єр-міністр виступає в якості менеджера. Модель арбітра/менеджера дає прем'єр-міністру контроль над внутрішньою програмою уряду. Прем'єр-міністр призначає державних службовців, контрастигує укази президента і керує щоденною роботою уряду. Президент в ролі арбітра повинен володіти обмеженими повноваженнями щодо впливу на прийняття урядом політичних рішень, і мати обмежене право вето на закони. У цьому звіті викладається відповідні міркування для моделі арбітра/менеджера.

Цей звіт підкреслює релевантні міркування щодо чітких обмежень президентської влади щодо політичного напрямку в моделі арбітра/менеджера.

4.2.1. Внутрішня політика

Відповідно до моделі арбітр/менеджер прем'єр-міністр повинен взяти на себе ініціативу у внутрішніх питаннях, наприклад, у сфері макроекономічної політики, водночас, президент має здійснювати роль арбітра і втручатися тільки тоді, коли це необхідно. У цьому варіанті простіше визначити загальні обов'язки прем'єр-міністра за залишковим принципом: президент здійснює конституційно визначені повноваження в якості верховного головнокомандувача і має конкретні повноваження щодо іноземних справ, оборони і національної безпеки, водночас, прем'єр-міністр є відповідаль-

ним та здійснює владу щодо усіх невизначених або залишкових питань державної політики.

Міркування для України:

Прем'єр-міністр відповідальний за внутрішню політику в усіх функціональних сферах. Це повноваження реалізується в межах Уряду після консультацій з його членами.

4.2.2. Зовнішні відносини

Відведення президенту ролі в міжнародних справах і здійснення представництва держави за кордоном співвідноситься з принципом, за яким президент виступає як символ нації. Така роль релевантна здатності президента перебувати поза політикою і діяти у якості самостійного антикризового менеджера, у випадку, якщо країна або парламент та уряд знаходяться в конфронтації. Аналогічна логіка покладена в основу розгляду питання про роль президента як верховного головнокомандувача збройних сил і служб безпеки, а також в надзвичайних ситуаціях.

Розподіл повноважень у сфері закордонних справ держави між Прем'єр-міністром і Президентом у країнах напівпрезидентіалізму є різним. Є три конструкції, які приблизно відповідають трьом моделям, описаним вище, а також четверта, яка виникла внаслідок модифікацій цих конструкцій.

Перший варіант моделі принципала/агента – основний. Тут президент розглядається як остання інстанція в міжнародних відносинах, а уряд покликаний реалізовувати політику президента. Наприклад, Конституція Росії дає Президенту право «контролю за зовнішньою політикою» (ст. 86) і доручає уряду «реалізацію» зовнішньої політики (ст. 114). Формулювання Конституції України (1996 р. і 2004 р.) є менш прямими, але визначають, що Президент «здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю» (ст. 106), водночас уряд забезпечує її «реалізацію» (ст. 116).

Другий варіант є більш збалансованим і надає уряду для здійснення зовнішньої політики широкі визначені повноваження. Наприклад, Конституція Фінляндії передбачає, що «зовнішня політика Фінляндії спрямовується Президентом Республіки у співпраці з Урядом» (ст. 93). Проте, Уряд зберігає за собою повноваження щодо прийняття рішень у сфері Європейського союзу, що надає Уряду додаткову перевагу в питаннях зовнішньої політики (ст. 93). Положення визначають Президента як вищу владу в міжнародних справах, але прив'язують її або його дії до уряду (Нуїзайнен, 2001). Такий збалансований варіант відповідає ролі президента як арбітра/менеджера, оскільки уряд зберігає певний контроль за управлінням поточними закордонними справами, а президент, насамперед, відповідає за формулювання і установки зовнішньої політики.



Третій варіант слідує номінальній/основній моделі, в якій прем'єр-міністр і уряд відповідальні за вироблення політики у сфері міжнародних відносин, а міністр закордонних справ реалізує зазначену політику. Президент лише представляє державу на міжнародних заходах і відіграє, в основному, церемоніальну дипломатичну роль. Цієї моделі дотримується Ісландія і щодо внутрішньої політики. Президент Ісландії «довіряє свою владу міністрам» (ст. 13), але укладає міжнародні договори від імені держави до їх законодавчої ратифікації (ст. 21).

Четвертий варіант чітко не розподіляє повноваження у зовнішній політиці між прем'єр-міністром і президентом. На практиці такий дизайн виявився поганим вибором. Питання, пов'язані з іноземними справами, часто стають зоною конфлікту в періоди спільного управління, а нездатність визначити, хто контролює зовнішню і міжнародну політику може швидко підірвати схему розподілу повноважень. Це сталося у Франції з Президентом і Прем'єр-міністром, які сперечалися щодо здійснення представництва Франції на міжнародних заходах. Неоднозначність визначення правового статусу президента також може сприяти створення паралельних зовнішньополітичних структур. Наприклад, на початку 1990-х років президенти Чехії та Румунії намагалися зміцнити свій вплив, розвиваючи свої власні відділи закордонних справ. Польща відмовилася від аналогічних заходів на користь другого варіанту дизайну, який наділяє Уряд більшістю повноважень з вироблення зовнішньої політики (Полард 1990, стор 261-2 ; Байліс 1996, стор 304, 313).

Бажання мати президента, який виступає символом нації, виправдовує певне розширення ролі президента як на міжнародній арені, так і у формуванні зовнішньої політики. Проте, важливо розрізняти роль президента як символу держави і наділенням його владою впливати і визначати зовнішню політику. Деякі функції у сфері закордонних справ тісніше пов'язані з роллю президента як символу нації і слугують принципу «президент як об'єднувач» та можуть бути віднесені виключно до компетенції президента. Але у випадку, якщо уряд уповноважений визначати внутрішню політику, президентська влада щодо встановлення зовнішньої політики і визначення її цілей, може призвести до напруженості і конфліктів, а також може розширити повноваження президента і підірвати принцип поділу влади, обмеженості президентської влади і відносин арбітра/менеджера, що не сприятиме принципу президентського лідерства і національної єдності.

Повноваження щодо формування політики не повинні надаватися президенту і їх слід ретельно контролювати, якщо вони такі йому надані. На додаток до повноважень щодо права президента формувати політику, в цьому звіті розглядаються три важливі повноваження, пов'язані зі зовнішніми справами: 1) призначення дипломатів; 2) ведення переговорів та ратифікація міжнародних договорів; 3) представництво нації.

1. *Призначення дипломатів:* надання Президенту права призначати або дипломатів, або міністра закордонних справ дозволяє йому або їй побічно визначати зовнішню політику держави. Схема, в якій президент і прем'єр-міністр разом призначають послів, може створювати стимули для поділу влади. Колективна схема призначення дозволяє як президенту, так і уряду мати право голосу при виборі послів, тим самим стимулюючи співпрацю і збереження політичного нейтралітету в міжнародних справах. Більше того, призначення послів, як і призначення міністра закордонних справ, буде впливати на зміст і напрям зовнішньої політики.
2. *Угоди:* переговори і ратифікація міжнародних договорів є важливим питанням у зовнішній політиці. Окремі напівпрезидентські системи дозволяють президенту вести переговори і підписувати договори, але вимагають затвердження міжнародних договорів парламентом щодо їх дії в якості закону в державі. Конституція Франції надає Президенту повноваження на ведення переговорів і ратифікацію договорів, але також передбачає, що більшість договорів не вступають в силу, якщо вони не ратифіковані законодавчим органом (статті 52 і 53). Конституція Росії передбачає, що Президент має право підписувати договори, але Парламент має право ратифікації і денонсації договорів (статті 86 і 106). Підписання договорів є важливою функцією президента як символу нації, як на міжнародній і внутрішній аренах. Вимога схвалення рішень президента щодо укладених договорів парламентом передбачається як фактор стримування його повноважень і гарантує, що президент не може «видавати закони за договором» і обійти або підірвати законодавчі функції парламенту.
3. *Представництво нації:* ще одним повноваженням у сфері зовнішніх відносин є можливість представляти державу на міжнародних заходах. Однак, це повноваження має і символічне значення, а у випадку нечіткого врегулювання воно може створити конфлікт всередині виконавчої влади та призвести до міжнародних ускладнень. У Франції, наприклад, Президенти і прем'єр-міністри сперечалися за місця на міжнародних самітах і радах. Для того, щоб запобігти цим варіантам міжнародних труднощів, у конституції слід вказати, хто саме, прем'єр-міністр чи президент, представлятиме державу на міжнародній арені. Наприклад, Конституція Болгарії визначає, що Президент «має втілювати єдність нації і представляє державу в міжнародних відносинах» (ст. 92). За відсутності такого положення, розбіжності щодо міжнародного представництва можуть привести до тліючої напруженості всередині виконавчої влади. Для того, щоб бути уособленням символу національної єдності президент повинен бути єдиним представником нації за кордоном.

Міркування для України:

Конституція України, яка наділяє Президента цілою низкою формальних повноважень в поєднанні з політичною нормою, відповідно до якої Президент повинен мати право прийняття рішень в спільних сферах відповідальності, великими бюрократичними ресурсами Адміністрації Президента, а також обранням Парламенту, який часто послаблений через свою роздрібненість, створила систему, в якій Президент часто функціонує де-факто як голова виконавчої влади в зовнішній і внутрішній політиці. Це було найбільш очевидним при президентсько-парламентській конституції, але також має місце в рамках прем'єро-президентської, і призводило до неодноразових конфліктів щодо повноважень і сфер політичної відповідальності.

Україна повинна враховувати конституційний баланс між президентською владою і політичною владою уряду. Конституція Фінляндії 2000 р. спрямована на скорочення повноважень Президента та запровадження співпраці з Урядом, сформованим Парламентом, при виконанні повноважень, що залишилися у Президента. Крім того, введення політики щодо Європейського Союзу в фінську політичну систему в 1995 році, викликало проблеми у відносинах інститутів виконавчої влади. В новій Конституції Фінляндії було чітко визначено компетенцію Уряду і в питаннях зовнішньої політики і безпеки. Водночас, ст. 93 визнає владу Президента в міжнародних справах, проте його поточна діяльність тісно прив'язується до Уряду. Основною площадкою для обговорення та вирішення питань є Комітет міністрів під головуванням Президента, на якому рішення приймаються на основі документів, представлених Міністром закордонних справ, а не одностороннім заяв Президента. Парламент бере участь у затвердженні і ратифікації договорів і зобов'язань значущого характеру (Нуїзайнен 2001).

Президент бере участь у формуванні політики щодо закордонних справ, оборони та національної безпеки. Повноваження Президента щодо вироблення політики в цих сферах мають здійснюватися на підставі консультацій з прем'єр-міністром шляхом спільних рішень через контрасигнування. Президент має бути уповноважений виконувати визначені символічні повноваження та виконувати символічні та репрезентативні функції. Прем'єр-міністр та президент мають спільно здійснювати призначення послів. Президент має вести переговори та підписувати угоди з запровадженням законодавчої ратифікації до вступу угоди в силу. Президент має виступати представником держави на міжнародних зустрічах та організаціях.

4.2.3 Повноваження видавати укази

Щодо указів президента, напівпрезидентська конституція повинна маневрувати між двома полюсами: надати президенту занадто багато повноважень видавати укази (який несе ризик концентрації президентської влади і автократії) і надати президенту занадто мало влади (який виключає укази президента як ефективний і корисний інструмент з процесу вироблення політики).

Повноваження прем'єр-міністра і уряду щодо видання постанов викликають подібні побоювання в аспекті дисбалансу поділу влади. Але, оскільки уряд несе відповідальність безпосередньо перед парламентом і може бути відносно легко відправлений у відставку через вотум недовіри, наділення прем'єр-міністра і уряду повноваженнями щодо видання постанов викликають менше занепокоєння у контексті можливої консолідації влади і виникнення автократії, ніж повноваження президента видавати укази.

Є два варіанти закріплення повноважень видавати укази. У першому варіанті конституція надає президенту право видавати укази у більшості сфер, не порушуючи закони або конституцію. У другому варіанті Конституція

надає Президенту право видавати укази лише в декількох дискреційних сферах з вимогою контрасигнування, наділяючи прем'єр-міністра повноваженнями видавати постанови, які підлягають президентському контрасигнуванню. Другий варіант буде більш ефективним для захисту від автократії і забезпечення розподілу повноважень.

Конституція краще зможе забезпечити принцип поділу влади і обмежити владу президента, надавши йому право видавати укази тільки в чітко визначених сферах з обов'язковим контрасигнуванням за умови, що ці акти не суперечитимуть законам. Тим часом, конституція може захистити від збільшення влади Прем'єр-міністра, закріплюючи за президентом контрасигнування постанов уряду в залишкових сферах. Взаємні вимоги контрасигнування підвищать підзвітність дуалістичної виконавчої влади і тим самим захистять розподіл повноважень та забезпечать існування парламенту як основного джерела законодавства і права.

Міркування для України:

Конституція 1996 року зі змінами 2004 року уповноважує Президента видавати укази «на основі та на виконання Конституції і законів України» у сферах, зазначених в статті 106. Контрасигнування Прем'єр-міністром та міністром, відповідальним за акт та його виконання, прямо вимагається для призначення та звільнення дипломатів і іноземних представників, запровадження надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, а також щодо рішень РНБО, що вводяться в дію указами Президента (ст. 107).

Президент Кучма, так само як і Президент Єльцин в Росії, був готовий використовувати свої повноваження видавати укази, насамперед, щодо кадрових призначень та політики, як спосіб впливу на політичний процес. Надмірне видання указів в Україні в 1990-х і початку 2000-х років частково підірвали парламентаризм і процес ухвалення політичних рішень у цілому. Відповідно до пункту 4 Перехідних положень Конституції 1996 року, Президент був наділений владою протягом трьох років видавати укази (контрасигновані Прем'єр-міністром) з економічних питань, що не охоплюються звичайними законами з одночасним представленням відповідного законопроекту до Верховної Ради України. Такі укази набували чинності, якщо Верховна Рада не могла прийняти або відхилити законопроект протягом 30 днів.

Повноваження Президента України видавати укази також використовувалися і були предметом зловживань протягом пост-помаранчевого періоду в 2004-2010 роках. Так, слабкість парламентської підтримки змусила Президента Ющенка покладатися на свої конституційні повноваження видавати укази, які він часто використовував задля впливу на політику. Це породжувало напруженість у виконавчій владі і Прем'єр-міністр Янукович неодноразово робив президентські укази недійсними, просто відмовляючись контрасигнувати їх (Hale 2015; O'Brien., Стор 363-364).

Конституція України має чітко перераховувати сфери, в яких Президент та Прем'єр-міністр можуть видавати нормативні правові акти. Має бути запроваджена процедура підтвердження усіх указів Президента Прем'єр-міністром та процедура підтвердження усіх постанов Уряду Президентом.

4.2.4. Головування в Уряді

Наділення президента правом головування в уряді може допомогти сформувати баланс, за яким влада поділяється між президентом і прем'єр-міністром. Є два варіанти:

- **Варіант 1:** і Прем'єр-міністр і президент уповноважуються головувати на засіданнях уряду;
- **Варіант 2:** Президент має зарезервоване право головувати на засіданнях уряду щодо визначених сфер своєї компетенції, водночас прем'єр-міністр має право головувати в уряді на усіх інших засіданнях.

У прем'єро-президентських системах, в яких президент не має повноважень звільняти прем'єр-міністра або уряд, надання президенту права головувати на засіданнях уряду може підвищити поділ влади і заохочувати залучення президента до вироблення політичних рішень. У періоди спільного управління, зокрема, при головуванні на засіданнях уряду, президент може впливати на порядок денний уряду і прояснити своє схвалення або несхвалення вибору політики в уряді. Це, своєю чергою, буде сприяти консультаціям в межах дуалістичної виконавчої влади та узгодженню політичних інтересів, які вони представляють.

Прем'єро-президентська система Франції слідує варіанта 1. У 2001 році під час третього спільного правління у Франції, Президент Ширак використав право головування Президента на засіданнях Уряду, щоб запобігти внесенню урядового законопроекту щодо майбутнього Корсики до порядку денного. Хоча Ширак згодом погодив обговорення законопроекту в Уряді і законопроект було внесено і прийнято законодавчим органом через один тиждень, крок Ширака був символічно важливим актом (Ельжи 2002, стор. 303).

Міркування для України:

Стаття 114 передбачає, що «Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України». Проте, Президент має важливі повноваження щодо зовнішньої, безпекової та оборонної політики. Стаття 107, наприклад, визначає, що Президент очолює Раду національної безпеки і оборони, яка є координаційним органом з питань безпеки і оборони (Прем'єр-міністр, Міністр внутрішніх справ, Міністр оборони, Міністр закордонних справ і Голова Служби безпеки є членами цієї Ради за посадою).

Оскільки Президент України має досить значні повноваженнями видавати укази (4.4.3), а також значні повноваження вето законів (4.4.6), то він або вона не повинні головувати на засіданнях Уряду. Якщо Україна розгляне можливість обмеження повноважень Президента видавати укази і його право вето, це могло б бути підставою розглянути питання про розширення прав Президента щодо головування на засіданнях Уряду з метою забезпечення поділу влади. Президент може головувати на засіданнях Уряду в окремих сферах його компетенції тільки у випадку, якщо Президент не має сильних повноважень щодо видання указів та не має права відправляти Прем'єр-міністра або інших міністрів у відставку.

4.2.5. Право вето

При коректному регулюванні право вето президента щодо законів може заохочувати співпрацю і переговори між сторонами або інтересами, які відповідно представлені президентом і прем'єр-міністром. Право вето є своєрідним «козирем» в руках президента, гарантуючи, що у президента є деякі важелі тиску на прем'єр-міністра і уряд: коли прем'єр-міністр відмовляється вести переговори або розглядати позицію президента у формуванні політики або законодавчій ініціативі, право вето президента може звести нанівець законодавчі зусилля Прем'єр-міністра.

Проте, коли право вето дає можливість президенту легко перешкодити парламенту ухвалити закон, такий Парламент може стати слабким у своїй діяльності і не перетвориться в інституцію, спроможну виконувати законодавчі та контрольні функції.

Є два основних аспекти, які впливають на обсяг повноважень президента щодо застосування права вето. Перший стосується сфери застосування права вето. Деякі повноваження щодо права вето обмежуються прямим відхиленням законопроекту, водночас більш широке право вето дозволяє Президенту вносити правки («вето, що вносить правки») або накласти вето на конкретні положення законопроекту («постатейне» вето). Другий стосується кількості голосів, необхідних для подолання вето і ухвалення закону, незважаючи на протидію президента. Ця кількість варіюється в різних країнах (у жодній державі не має «абсолютного вето», яке не може бути подолане). Комбінації двох опцій з двома варіаціями в кожній створює матрицю з чотирьох можливих варіантів проектування права вето:

- **Варіант 1:** «Вето, що вносить правки», яке потребує подолання кваліфікованою більшістю, може дозволити президенту домінувати над парламентом і забезпечити умови, в яких несприятливі для президента або партії президента законопроекти ніколи не стали б законами. Окреслена проблема посилюється, якщо президент має постатейне право вето, оскільки він або вона може вирішити, які частини законопроектів стануть законами. В пост-авторитарному контексті важливо, щоб новий парламент мав можливість стати вагомим політичним інститутом, який виступатиме в якості основного законодавчого двигуна і контролера виконавчої влади. Право вето, що забезпечує внесення правок, які важко відхилити, дає президенту занадто багато влади і підриває перспективи для здорового і ефективного парламенту. Таким чином, варіант 1 повинен бути відхилений.
- **Варіант 2:** «Вето, що вносить правки», яке потребує подолання простою більшістю, є більш вигідною альтернативою для забезпечення принципу поділу влади і збереження значної ролі



парламенту. Конструкція, при якій президент може накласти вето на закон, з пропозиціями про внесення поправок або використання постатейного вето, дозволяючи при цьому законодавче подолання простою більшістю, гарантує, що президент не може перешкоджати законодавчому процесу і що його або її думки будуть прийняті до уваги. Крім того, це дозволяє президенту пропонувати поправки або накладати вето на окремі положення закону і сприяє дискусії та переговорам між сторонами, які представлені президентом і парламентом. Однак, в умовах, коли президент має сильні повноваження видавати укази і повноваження формувати політику (які можуть бути реалізовані за відсутності законодавства), варіант 2 не слід розглядати.

- **Варіант 3:** Відкладальне вето, яке потребує подолання кваліфікованою більшістю, загалом є хорошим балансом. Але в Україні, де парламент часто поділений і поляризований, введення вимог щодо подолання вето кваліфікованою більшістю, може призвести до ситуації, в якій буде ухвалено мало законів і президент матиме велику владу і вплив. Варіант 3, таким чином, не підходить для України.
- **Варіант 4:** Відкладальне вето, яке потребує подолання простою більшістю, являє собою прийнятну альтернативу варіанту 2. Низькі пороги (як це вимагається для відкладального вето) можуть гарантувати в значній мірі виключення президента з процесу вироблення політики і законодавчого процесу. Якщо повноваження президента щодо видання указів та вироблення політики також чітко обмежені, цей варіант не слугує принципу поділу влади. Таким чином, варіант 4 є найбільш підходящим в умовах, коли президент має повноваження щодо видання указів та вироблення політики.

Міркування для України:

В Україні Президент має право застосувати вето та зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями повернути закон до Верховної Ради України для повторного розгляду (ст. 94). Це дозволяє Президенту істотно змінити текст законів і впливати на розвиток законодавства відповідно до інтересів та уподобань Президента. Президентство Кучми характеризується широким застосуванням права вето. Вимога щодо подолання вето більшістю в дві третини голосів, зробила право вето дуже потужним інструментом в руках Кучми. У тих випадках, коли достатня кількість голосів була мобілізована щоб подолати вето, Кучма використовував іншу тактику, наприклад, не підписував прийнятий закон, щоб запобігти закону набути чинності (Процюк 2005).

Перша пропозиція для обговорення: Президент повинен мати право вето, яке долається спеціальною більшістю в парламенті (відкладальне вето). За другим варіантом, якщо повноваження Президента чітко обмежені, він повинен мати право постатейного вето із внесенням власних пропозицій (вето, що вносить правки). Законодавча влада повинна мати можливість подолати вето Президента або відхилити запропоновані поправки Президента тою самою більшістю, яку визначає Конституція для ухвалення початкового проекту закону.



5. Додаткові фактори конституційного дизайну, що мають особливу актуальність для України

Частина 4 фокусувалася на структурі та розподілі повноважень в напівпрезидентській Конституції. З цією метою, звіт презентує критичні загальні міркування щодо напівпрезидентських форм правління. Проте, є питання особливої та нагальної важливості для України, що заслуговують на додаткову спеціальну дискусію. До них належать такі питання: територіальна організація виконавчої влади; потенційні наслідки двопалатного парламенту; конституційні зміни; Рада національної безпеки та оборони; референдуми. Цей підрозділ окреслить ці моменти та визначить питання для дискусії.

5.1. Територіальна організація виконавчої влади

Реформа децентралізації стояла в порядку денному реформ протягом багатьох років, особливо після революції 2013-2014 років.

Ширша дискусія щодо повного комплексу питань, які мають відношення до політичної та фінансової децентралізації, виходять за межі предмету дослідження публікації. Ми фокусуємося на зв'язку між децентралізацією та розподілом повноважень в напівпрезидентціалізмі з акцентом на питанні призначення регіональних представників виконавчої влади (префектів). Повноваження призначати регіональних представників виконавчої влади тягне за собою ширше представлення ролей та обов'язків Президента і Прем'єр-міністра (Уряду). Вона також має важливі практичні наслідки як неформальне джерело влади через поширення клієнтелізму.

Існують два принципові пакети питань у контексті децентралізації в напівпрезидентських системах. По-перше, які саме відносини будуть існувати між адміністративно-територіальними одиницями та центром і



який буде баланс між регіональною автономією та центральним контролем? По-друге, як будуть розподілені обов'язки щодо адміністративно-територіальних одиниць між Президентом та Прем'єром у контексті децентралізації?

Перше піднімає певну кількість питань, що виходять за рамки предмету дослідження цього звіту, оскільки він фокусується саме на напівпрезиденталізмі. Ми побіжно зазначимо, що децентралізація повноважень вірогідно зменшить ставки в боротьбі за владу в центрі через зміцнення багаторівневих пірамід влади. В контексті другого питання, є два головних варіанти дизайну для обговорення: хто призначає регіональних представників виконавчої влади (за умови що вони не обираються та не призначаються на регіональному рівні) та хто здійснює нагляд за регіональним керівництвом?

Обговоримо два порівняльних приклади. В Польщі Прем'єр-міністр має повноваження щодо призначення та відправлення у відставку голів регіональних адміністрацій (*воєвод*) за рекомендацією Міністра публічної адміністрації (Закон про Воєвод та Державну Адміністрацію у Воєводстві, 2009, ст. 6.1). Прем'єр може анулювати акти воєводств, якщо вони не відповідають чинному законодавству або політиці Ради Міністрів, або якщо вони «порушують принципи справедливості та бережливості» (Ibid, ст. 61). У цьому контексті, воєводи є агентами Прем'єр-міністра та Уряду і не взаємодіють напряму з Президентом (хоча реальність може бути іншою з урахуванням періодів співіснування). Так само у Франції, регіональні префекти призначаються/відправляються у відставку Радою міністрів, оскільки, відповідно до Конституції, Рада міністрів відповідальна за національні інтереси, адміністративний нагляд та нагляд за дотриманням принципу законності (ст. 72). Через певний час повноваження перфектів щодо прийняття рішень зменшилися; вони також обмежені апостеріорним контролем на центральному рівні щодо законності та врахування питань національної безпеки.

Міркування для України:

Голови місцевих адміністрацій призначаються та звільняються з посади Президентом після подання пропозиції Урядом (частина 4 статті 118). Вони «відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня» (частина 5 статті 118). Пропонованим законопроектом про внесення змін до Конституції (Законопроект №2217а від 01.07.2015 року щодо децентралізації) передбачається створення нової посади, префекта, який має здійснювати нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування та територіальними органами центральної виконавчої влади. Префекти призначатимуться та звільнятимуться Президентом за поданням Уряду. Префекти будуть відповідальні перед Президентом (як це відбувається і станом на сьогодні щодо голів державних адміністрацій), та будуть підзвітні та підконтрольні Уряду.

Оскільки президентська влада має бути обмежена в контексті внутрішньої політики, уряд самостійно має контролювати призначення та звільнення префектів. З тієї ж самої причини, Уряд має самостійно здійснювати нагляд за місцевою владою. Має існувати третя сторона для вирішення правових спорів між місцевою владою та центром. Наприклад Конституційний Суд.

5.2. Можливі наслідки запровадження двопалатного Парламенту

Попередні спроби запровадити Другу Палату в Парламенті Україні (напр., Сенат) з метою посилення участі регіонів в національному законодавчому процесі, були зустріті з побоюванням, що двопалатний парламент посилить владу Президента шляхом подальшого послаблення нижньої палати, яка формує силову базу для Прем'єр-міністра. Повномасштабна дискусія щодо впливу двопалатного Парламенту неможлива без розуміння його складу та визначення повноважень для пропонованої другої палати, як і принцип формування обох палат.

У відповідності до конституційного принципу лідерства виконавчої влади, сформованого в частині 3, і в світлі фрагментованої та розділеної природи, характерної для українського Парламенту, жодні аргументи на користь запровадження другої палати не можуть переважити ризик збільшення блокувань та затримок в прийнятті законодавства.

5.3. Конституційні зміни

Є два питання, які необхідно враховувати в контексті конституційних змін і дизайну напівпрезидентіалізму. По-перше, якою буде участь Президента в ініціюванні пропозицій щодо конституційних змін? По-друге, якою буде роль Президента в схваленні пропозицій щодо конституційних змін?

Відповідно до порівняльної практики визначення повноважень щодо ініціювання змін до Конституції, існують різні підходи. У Польщі та Хорватії Президент може представити законопроект про внесення змін до Конституції, в той час як у Киргизстані і Португалії Президент не має права іні-

ціювати пропозицію про конституційні зміни. У Франції Президент може зробити це тільки за рекомендацією Прем'єр-міністра.

Як правило, президент не має ніякої формальної ролі в схваленні або відхиленні змін до конституції, якщо вони пройшли необхідні парламентські процедури або референдум. Проте, в Польщі Президент має право на свій розсуд виносити зміни, прийняті в Парламенті з певних визначених питань, на референдум, як і в Тунісі, Президент може винести будь-яку поправку, прийняту Парламентом, на референдум.

Міркування для України:

Надання права Президенту ініціювати пропозиції з конституційних змін містить невід'ємні ризики. Президенти в Східній Європі часто вдаються до стратегії оскарження легітимності існуючих конституційних рамок та збільшення президентської влади через просування конституційних реформ. Приклади включають Ілієску в Румунії, Лучинського і Снігура в Молдові, Лукашенка в Білорусі, Назарбаєва в Казахстані, Валенсу в Польщі, і Єльцина в Росії.

В Україні, Президент має право одноособово подати законопроект про зміни до Конституції до Верховної Ради України (Стаття 154). Як і в інших колишніх радянських диктатурах, в Україні, кожен Президент шукав можливості використати конституційні зміни як засіб збільшення власної влади: наприклад, Президент Кучма в 2003-2004 роках, та Президент Ющенко в 2009 році. Але погодження конституційних змін потребує підтвердження Верховної Ради України, і, у визначених випадках, погодження референдумом. Відповідно до формальних процедур, пороги щодо внесення змін мають бути достатньо міцними, щоб запобігти односторонньому збільшенню повноважень Президента (фіктивний державний переворот).

Президент не має зберігати за собою право ініціювати пропозиції щодо конституційних змін. Президент не має і надалі відігравати роль в затвердженні конституційних змін, які були схвалені необхідною парламентською більшістю/шляхом референдуму.

5.4. Рада національної безпеки та оборони

Дуалістична природа побудови виконавчої влади в центрі напівпрезидентських конституцій може створювати виклики для цивільного нагляду над збройними силами. В напівпрезидентській системі може бути «щонайменше, три основні гравці, і дуже часто чотири: президент, прем'єр-міністр, міністр оборони і начальник штабу ... ієрархічна лінія, яка займає центральне місце у військовому менталітеті, стає ще більш ускладненою» (Лінц, 1994).

У той же час, поєднання нагляду над силами безпеки в одній особі (як правило, президенті) може призвести до прихованого зловживання щодо органів сектору безпеки, які можуть стати захисниками режиму, а не нації. Можливо, ніде це протистояння не є настільки очевидним, як в контексті конституційних принципів поділу влади та лідерства у виконавчій владі.

Створення Ради національної безпеки і оборони є інституційною можливістю пом'якшити потенційний конфлікт між президентом і прем'єр-міністром. Ці інституції дедалі частіше впроваджуються конституціями. Основна мета цих органів полягає в координації функціонування різних установ сектору (військових, поліцейських, розвідувальних служб) з різними місіями та напрямками діяльності. Ризик, який створюють ці органи в тому, що вони дозволяють невеликій групі цивільних чиновників створити «загальну стратегію безпеки», яка може призвести до політично вмотивованого зловживання в сфері безпеки проти політичної опозиції. Проте, можлива користь від такої установи в системі напівпрезидентської форми правління може сприяти прозорості, консультаціям та спільному прийняттю рішень між президентом і прем'єром, з метою перевірки зловживань і побудові довіри.

Міркування для України:

В Україні відповідно до ст. 107 (як і Конституції 1996 так і 2004 років) головою Ради національної безпеки і оборони є Президент України. Прем'єр-міністр входить до її складу за посадою, як і два міністри, призначені Президентом - Міністр оборони і Міністр закордонних справ. Хоча конкретна компетенція і функції Ради визначаються законом, її загальна мета діяльності полягає в тому, щоб координувати і контролювати сектор національної безпеки і оборони на рівні міністерств. Відповідно до Конституції України, Президент має особливі повноваження у сфері національної безпеки, які здійснює безпосередньо і через міністрів закордонних справ і оборони. Включення Прем'єр-міністра до складу Ради може бути розцінене як спосіб поділу влади, щоб зменшити вплив Президента.

Специфічна компетенція та функції Ради врегульовані законом (частина 8 статті 107), та релевантний статус закріплено в Законі України «Про основи національної безпеки України» (2003). Зазначений Закон визначає національну безпеку неймовірно широко та виходить за межі чіткого визначення безпеки та національної оборони. У взаємодії з президентським конституційним повноваженням Президента щодо впровадження рішень РНБО через укази Президента, згаданий Закон перетворює РНБО в паралельний уряд, який може обходити як Кабінет Міністрів так і Верховну Раду.

Визначення національної безпеки має бути звуженим. Якщо Україна повернеться до призначення Прем'єр-міністром усіх членів Уряду, це повинно вплинути на розподіл повноважень між Прем'єр-міністром та Президентом щодо питань національної безпеки та оборони, включно з дизайном та функціонуванням РНБО.

5.5. Референдуми

Референдуми дають можливість для загальної ратифікації (або відхилення) важливих рішень, що дозволяє реалізувати пряму демократію. Але референдуми обходять законодавчий розгляд і в напівпрезидентських умовах можуть дозволити популістським президентам обійти прем'єр-міністра і парламент, замість того, щоб вести з ними переговори. Справді, таким був досвід Росії в 1993 році при Президентів Єльцин і Путін.

Франції через постійні референдуми під керівництвом президента де Голля в 1960-і роки.

У деяких країнах, президент має необмежену владу в односторонньому порядку закликати до проведення референдуму (Росія), в той час як в інших країнах президент повинен шукати якоїсь законодавчої підтримки перед ініціюванням референдуму (наприклад, в Польщі необхідна підтримка більшості в Сенаті за наявності кворуму в 50 %). У Франції Конституція передбачає повноваження Президента ініціювати проведення референдуму за запитом Уряду або за спільною пропозицією Національної асамблеї та Сенату; альтернативно, одна п'ята депутатів Парламенту, за підтримки 1/10 зареєстрованих виборців, може безпосередньо ініціювати референдум. Коли президентська партія контролює Національну асамблею, Президент може обійти парламентські дебати, пропонуючи референдум. У період спільного перебування Президент повинен або вести переговори з Урядом, або вести переговори з членами як Національної асамблеї, так і Сенату.

Президент України має право призначати референдум у двох визначених випадках: за народною ініціативою та щодо зміни Конституції (після прийняття конституційних змін Парламентом не менше, як 300 голосами). Право Президента призначати референдум за народною ініціативою є загрозливим для української демократії, оскільки це дозволяє Президенту обходити інші державні інституції, шляхом застосування Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року. Цей закон дозволяє Президенту в обхід Парламенту провести ухвалення референдумом за народною ініціативою конституційні зміни. Він має бути визнаний неконституційним, але досі діє. Конституційне подання щодо цього закону розглядається Конституційним судом вже протягом 3 років.

Міркування для України:

Стаття 72 Конституції України (в редакції 1996 та 2004 років) гарантує право Президента ініціювати референдум. Надання Президенту права ініціювати референдум, при інших рівних умовах, переміщає напівпрезидентіалізм від моделі, у якій Президент має статус арбітра-менеджера, до моделі, у якій Президент є одноосібним керівником. Таке повноваження може служити в якості важливого інструменту для формування порядку денного Президентом. Навіть загрози проведення референдуму може бути достатньо, щоб похитнути баланс сил від ефективного поділу влади, або навіть ослабленої президентської влади, на користь Президента.

Президент не має більше мати повноваження щодо ініціювання референдуму. Або, як альтернатива, лише у чітко визначених та обмежених випадках.



Джерела

Байліс, Т. А., 'Presidents versus prime ministers: shaping executive authority in eastern Europe', [Президенти проти Прем'єр-міністри: формування виконавчої влади в Східній Європі], *World Politics*, [Світова політика], 48/3 (1996), с. 297-323

Карп'єв, М., 'Institutional Change, power and political executives in Ukraine Under the Kuchma presidency', [Інституційні зміни, влада і політичні керівники в Україні під час президентства Кучми], *Studies of Changing Societies: Comparative and Interdisciplinary Focus*, [Дослідження змін суспільств: порівняльний та міждисциплінарний фокус], 1/2 (2012), pp. 81-112

Чоудрі, С. та Стейсі Р., 'Semi-presidentialism as Power-Sharing: Constitutional Reform after the Arab Spring' [Напівпрезидентські настрої як розподіл влади: конституційна реформа після Арабської Весни], Centre for Constitutional Transitions and International IDEA [Центр конституційних трансформацій та Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам], 2014 <https://www.idea.int/publications/catalogue/semi-presidentialism-power-sharing-constitutional-reform-after-arab-spring?lang=en> використано 1 квітня 2018 року

Чоудрі, С. та Стейсі Р., 'The 2012 Constitution of the Arab Republic of Egypt: Assessing Horizontal Power Sharing within a Semi-presidential Framework' [Конституція Арабської Республіки Єгипет 2012 року: оцінка горизонтального розподілу влади в межах напівпрезидентських рамок], Centre for Constitutional Transitions and International Institute for Democracy



- and Electoral Assistance [Центр конституційних переходів та Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам], 2013, <http://www.constitutionultransitions.org/wp-зміст/завантаження/2017/05/Opinion-EN-Egypt-2012-Constitution.pdf> використано 1 квітня 2018 року
- Конституція України (1996), Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141 <https://www.kmu.gov.ua/ua> використано 1 квітня 2018 року
- Д'Анієрі, П., 'Structural constraints in Ukrainian politics,' [Структурні обмеження в українській політиці], *East European Politics & Societies* [Східно-європейська політика та суспільства], 25/1 (2011), с. 28-46
- Дюверже, М., 'A new political system model: semi-presidential government' [Модель нової політичної системи: напівпрезидентський уряд], *European Journal of Political Research* [Європейський журнал політичних досліджень], 8/2 (1980), с.165-87
- Еллі, Р., 'La cohabitation de longue durée: studying the 1997–2002 experience' [La Cohabitation de Longue Durée: Вивчення досвіду 1997- 2002], *Modern and Contemporary France*, 10/3 (2002), с.297-311
- Еллі, Р., 'Semi-presidentialism: Sub-types and Democratic Performance' [Напівпрезидентська система: підтипи та демократична ефективність], Oxford: Oxford University Press, 2011
- Freedom in the World 2009 (Freedom House, 2009)
- Фісун Олександр, «Конституційна політика України: нео-патримоніалізм, орендна плата та зміна режиму» в Гейл, Г. Е., та Орттунг, Р.У., *Beyond the Euromaidan: Comparative Perspectives on Advancing Reform in Ukraine*, [Поза межами Євромеїаду: порівняльні перспективи щодо посилення реформ в Україні], Стенфорд: Преса Стенфордського університету, 2016
- Гінзберг, Т., Елкінс, З. та Мелтон, Д., 'Do Executive Term Limits Cause Constitutional Crises?' [Чи обмежуються виконавчі терміни через конституційні кризи?], *Comparative Constitutional Design*, Cambridge University Press, 2012
- Гейл, Г., 'Formal constitutions in informal politics: institutions and democratization in post-Soviet Eurasia', [Формальна конституція в неформальній політиці: інститути та демократизація в пострадянській], *World Politics*, [Світова Політика], 63/4, жовтень 2011 р.).

Гейл, Г., *'Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective'*, [Патрональна політика: динаміка євразійського режиму в порівняльній перспективі], Кембридж: Cambridge University Press, 2015

International IDEA [Міжнародний інститут сприяння демократії та виборів], *Constitutional Design of Semi-presidential Systems: Reflections for Ukraine*, [Конституційний дизайн напівпрезидентських систем: роздуми щодо України], 10 липня 2017 року, < <https://www.idea.int/news-media/events/constitutional-design> -сумі президентські-системи-віддзеркалення-україна >, використано 1 квітня 2018 року

Джонс-Луонг, П., *'Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia: Power, Perceptions, and Pacts'*, [Інституційні зміни та політична безперервність в пострадянській Центральній Азії: влада, сприйняття та пакти], Кембридж: Cambridge University Press, 2002

Лінц, Х. Х., 'Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?' [Президентська або парламентська демократія: чи це різниця?] in Linz J.J., and Valenzuela, A., *'The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America'*, [Невдача президентської демократії: справа Латинської Америки], том 2, Балтімор: Johns Hopkins University, 1994.

Лінц, Х., Х., *'The Perils of Presidentialism'*, [Загрози президентськості], *Journal of Democracy*, [Журнал «Демократія»], 1/1 (1990), сс. 51-69

Хавронюк, М., 'Про «вотум недовіри» Генерального прокурора та Конституції', [On the «vote of no confidence» of the Prosecutor General and the Constitution], 2015 <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/12/1/7090809/>, використано 1 квітня 2018 року.

Ноусіайнен, Й., 'From semi-presidentialism to parliamentary government: political and constitutional developments in Finland', [Від напівпрезидентського до парламентського уряду: політичні та конституційні зміни у Фінляндії], *Scandinavian Political Studies*, [Скандинавські політичні дослідження], 24/2 (2001), 95-109.

Канцелярія Президента України, 'Апеляційний суд скасував ухвалу Шевченківського райсуду Києва про призупинення дії постанови ВР про звільнення Б.Тарасюка', 09.01.2007



https://www.rbc.ua/ukr/news/apellyatsionnyy_sud_otmenil_postanovlenie_shevchenkovskogo_raysuda_kieva_o_priostanovke_deystviya_postanovleniya_vr_ob_uvolenii_b_tarasyuka__1168367450

Поллард Ж. В., 'The French Double Executive and the Experience of Co-Habitation', [Французька подвійна виконавча влада та досвід коабітації], *Political Science Quarterly*, 105/2 (1990), pp. 243–267

Процюк О., «Конституційна політика та президентська влада в Україні Кучми» [Constitutional Politics and Presidential Power in Kuchma's Ukraine], Проблеми посткомунізму, [Problems of Post-Communism], 2005, 52/5, с. 23-31

Ропер С.Д., 'Are all semi-presidential systems the same? A comparison of premier-presidential regimes' [Чи всі напівпрезидентські системи однакові? Порівняння прем'єр-президентських режимів], *Comparative Politics*, 34/3 (2002), сс. 253–272

Седеліус Т., 'Semi-Presidential Shifts in Ukraine: Institutional Perils and Party Presidentialization' [Напівпрезидентські зрушення в Україні: інституційні ризики та президентська політика партії], Доповідь, представлена на конференції соціації політичних наук у Середньому Заході, Чикаго, Квітень 2015

Седеліус Т., та Аберг. Я., 'Eastern Europe's Semi-Presidential Regimes', [Напівпрезидентські режими у Східній Європі], *The Routledge Handbook of East European Politics*, (2017)

Седеліус, Т., та Берлунд, С., 'Towards Presidential Rule in Ukraine: Hybrid Regime Dynamics under Semi-Presidentialism', [До президентської влади в Україні: динаміка гібридного режиму під напівпрезидентством], Балтійський журнал права та політики, 2012, 5 (1), сс. 20-45

Седеліус, Т., та Лінде, Д., 'Unravelling Semi-Presidentialism: Democracy and Government Performance in Four Distinct Regime Types' [Розгалуження напівпрезидентських настроїв: демократія та діяльність уряду в чотирьох відмінних типі режиму] Democratization [Демократизація] (2017), онлайн, перед публікацією: <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2017.1334643>

Седеліус, Т., Машталер, О., 'Two Decades of Semi-Presidentialism: Issues of Intra-Executive Conflict in Central and Eastern Europe 1991-2011', [Два десятиліття напівпрезидентського типу: Проблеми внутрішньодержавного конфлік-

ту в Центральній та Східній Європі на 1991-2011 роки], Східноєвропейська політика (2013), 29/2, сс.109-134

Шугарт, М. С., *'Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns'*, [Напівпрезидентські системи: Подвійні виконавчі та змішані владні моделі], *French Politics*, 3 (2005), с. 323-51.

Венеціанська комісія Ради Європи, висновок щодо змін до Конституції України, прийнятий 08.12.2004, CRL-AD (2005) 015 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)015-e)

Конституція України, 28 червня 1996 р. (Рев. 2016 р.), Відомості Верховної Ради України (ВВР) No. 30 (1996), <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/>>, доступний 10 квітня 2018 року [українською мовою, включає 2016 поправок].

Конституція України, 28 червня 1996 р. (Рев. 2014 р.), *Constitute Project* https://www.constituteproject.org/constitution/Ukraine_2014?lang=en, доступний 10 квітня 2018 р. (Англійською мовою, доповнення до 2014)

Закон № 964-IV «Про основи національної безпеки України» 2003 р.; Відомості Верховної Ради України, No. 39 (2003).

Закон № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум», 2012 р., Відомості Верховної Ради України, 44-45 (2013)

Закон № 1700-VII «Про запобігання корупції», 2014 р., Відомості Верховної Ради України, 49 (2014)

Закон № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України», 2017 р., Відомості Верховної Ради України, 35 (2017)

Закон України № 1401-VIII, 2016 'Про Судову Систему та Статус Суддів', Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2016, No. 31

Постанова Верховної Ради України «Про покладення на Голову Верховної Ради України виконання обов'язків Президента України згідно із статтею 112 Конституції України» N 764-VII 23, лютого 2014 року [<http://portal.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/88043.html>].

Про авторів



Суджіт Чоудрі

Суджіт Чоудрі є визнаним на міжнародному рівні авторитетним спеціалістом у сфері порівняльного конституційного права. Він був радником з питань врядування, конституційної розбудови, верховенства права та миротворчих процесів протягом 20 років, що включає Єгипет, Йордан, Лівію, Непал, Південну Африку, Шрі-Ланку, Туніс, Україну та Йемен. Читав лекції в понад тридцяти країнах. Дослідження професора Чоудрі стосуються конституційного дизайну як інструменту створення переходу від військового конфлікту до мирної демократичної політики, конституційного дизайну в етнічно розділених суспільствах, федералізму, децентралізації, сецесії, напівпрезидентіалізму, конституційних судів та перехідного правосуддя, державної мовної політики, прав меншин, конституційного дизайну в контексті переходу від авторитарного до демократичного режиму, нагляду за безпековим сектором та базових методологічних питань у вивченні порівняльного конституційного права. Він заснував та керує Центром конституційних трансформацій (ЦКТ). Поточними проектами ЦКТ є: реформа сектору безпеки та конституційні трансформації у нових демократіях; робота з територіальними проблемами при конституційних трансформаціях; нагляд за сектором безпеки: захист демократичної консолідації від авторитарного зловживання та насильства; напівпрезидентіалізм і конституційна нестабільність в Україні.

Томас Седеліус

Томас Седеліус є доцентом політичних наук в Університеті Даларни, Швеція. Він спеціалізується на політичних інституціях Східної Європи та

багато публікується щодо питань напівпрезидентіалізму. Його роботи містяться на ресурсах Palgrave and Routledge та в провідних журналах, таких як Британський журнал політичних наук, Демократизація, Уряд та опозиція. Окремо слід відмітити його статтю, що отримала нагороду в Східноєвропейській політиці. Седеліус є членом Наглядової ради Постійної групи з президентської політики в Європейському консорціумі політичних досліджень (ECPR). В даний час він є співдиректором дослідницького напрямку Міжкультурних досліджень у Даларнському університеті, де також викладає порівняльну політику.

Юлія Кириченко

Український експерт в сфері конституційного права, що займає активну позицію щодо підвищення конституційної культури в Україні останні 10-ліття. Член правління та керівник проєктів з питань конституційного права Центру політико-правових реформ (один із найстаріших неурядових аналітичних центрів в Україні). Член Ради, експерт та менеджер групи з питань конституційної реформи Реанімаційного пакету реформ (найбільша коаліція громадських організацій в Україні, що утворилася після Революції Гідності). Працювала науковим консультантом судді Конституційного Суду України, Заступником керівника Головної служби з питань розробки інституційної політики – завідуючою відділом конституційної реформи Секретаріату Президента України, помічником Голови Верховного Суду України.

Сьогодні у секторі громадянського суспільства активно сприяє утвердженню конституційного порядку в Україні, спеціалізується на дослідженні питань конституційного дизайну в Україні, конституційного контролю, виборчого та референдумного законодавства.

Про організації



Міжнародний інститут сприяння демократії та виборам (IDEA) це міжурядова організація з 28 державами-членами, яка підтримує стабільність демократії у всьому світі. Місія IDEA – це підтримка сталого демократичного перетворення шляхом надання порівняльних досліджень, сприяння демократичним реформам та впливу на політику та політиків. Міжнародна організація IDEA випускає порівняльні дослідження у таких сферах: виборчі процеси, формування конституцій, політична участь та представництво, демократія та розвиток, а також демократія, що стосується гендеру, різноманітності та конфліктів і безпеки. Підхід до співробітництва в галузі демократії IDEA є неупередженим, підкреслюючи різноманітність демократії, рівноправну політичну участь, представництво жінок і чоловіків у політиці та прийнятті рішень, а також сприяння зміцненню політичної волі, необхідної для змін. За допомогою організації лекцій, конференцій та семінарів з розбудови потенціалу, IDEA сприяє обміну знаннями та досвідом на глобальному, регіональному та національному рівнях. Міжнародна організація IDEA працює у всьому світі. Базуючись у Стокгольмі (Швеція) Інститут має офіси в Європі, Африці, Азії та Тихому океані, Латинській Америці та в Карибському басейні.

<<http://idea.int>>

Центр конституційних трансформацій (КТ) генерує та мобілізує знання для підтримки процесу конституційного будівництва, збираючи та керуючи міжнародними мережами експертів, щоб виробляти реальні стратегії подальших дій для осіб, які приймають відповідні рішення, та досліджень для формування відповідного порядку денного, у партнерстві з глобальною

мережею різносторонніх організацій, аналітичних центрів та неурядових організацій. Ми працюємо з більш ніж 50 експертами з більш ніж 25 країн. Нинішніми проектами КТ є: Реформа сектору безпеки та конституційні трансформації в нових демократіях; Робота з територіальними розривами при конституційних трансформаціях; Нагляд за сектором безпеки: захист демократичної консолідації від авторитарного зловживання і негативного партійного впливу й напівпрезидентціалізм та конституційна нестабільність в Україні.

<<http://www.constitutionaltransitions.org>>

Центр політико-правових реформ (ЦППР) є українським аналітичним центром, заснованим у 1996 році, що працює для просування інституційних реформ у сферах верховенства права, належного урядування та активної участі громадськості у процесах прийняття рішень. ЦППР працює у таких формах: розроблення державної політики, наукова і консультативна діяльність, освітня робота, моніторинг діяльності органів влади. Робота ЦППР фокусується на наступних напрямках: конституціоналізм, публічна адміністрація, судівництво, кримінальна юстиція. Питання прав людини, протидії корупції та гармонізації української правової системи європейським стандартам є наскрізними в діяльності Центру. Досвід Центру часто використовується міжнародними організаціями, що працюють в Україні, а також аналітичними центрами та організаціями громадянського суспільства в Україні та за її межами.

<<http://pravo.org.ua>>

Цей звіт розкриває шляхи побудови напівпрезидентіалізму для створення стабільного, демократичного, інклюзивного врядування в Україні.

Протягом останніх десятиліть конституційна стабільність в Україні зіштовхнулася з чотирма основними викликами: 1) повторюваний інституційний конфлікт між Президентом, Парламентом та Урядом, який загнав політичну систему в глухий кут та заважає розвитку ефективному парламентаризму; 2) тяжіння інституту президентства до автократичних тенденцій; 3) фрагментарна та слабка система політичних партій, яка підіриває можливість злагодженої роботи парламенту; 4) низька конституційна культура та слабкий Конституційний Суд.

Звіт базується на аналізі ключових сучасних викликів для конституційної стабільності України, актуальної інформації з компаративної практики інших світових та регіональних напівпрезидентських систем та містить міркування щодо реалій України, що можуть бути корисними для широкого кола зацікавлених сторін, таких як депутати, політичні радники, аналітичні центри та громадянське суспільство.

Міжнародний інститут демократії
та сприяння виборам
(International IDEA)
Стромсборг, SE-103 34 Стокгольм, Швеція
Телефон: +46 8 69837 00
Електронна пошта: info@idea.int
Веб-сайт: <http://www.idea.int>

Центр політико-правових реформ
вул. Хрещатик 4, оф. 13
01001, Київ, Україна
Телефон: +38 044 278 03 17
Електронна пошта: centre@pravo.org.ua
Веб-сайт: <http://pravo.org.ua>

ISBN: 978-91-7671-155-2
ISBN (PDF): 978-91-7671-156-9