

УДК 342.84:342.41

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В УМОВАХ МОЖЛИВИХ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН

Росоляк О.Б., к. ю. н., доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права
Тернопільський національний економічний університет

Гонак І.М., аспірант
кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права
Тернопільський національний економічний університет

Проаналізовано юридичні аспекти конституційних змін, що можуть бути здійснені в Україні, в контексті впровадження механізму виборів Президента України у Верховній Раді України. Обґрунтовано ефективність функціонування державної влади після можливого проведення виборів Президента України депутатами Верховної Ради України.

Ключові слова: Президент України, парламент, вибори Президента, Верховна Рада України.

Проанализированы юридические аспекты конституционных изменений, которые могут быть осуществлены в Украине, в контексте внедрения механизма выборов Президента Украины в Верховной Раде Украины. Обоснована эффективность функционирования государственной власти после возможного проведения выборов Президента Украины депутатами Верховной Рады Украины.

Ключевые слова: Президент Украины, парламент, выборы Президента, Верховная Рада Украины.

Rosoliak O.B., Gonak I.M. FEATURES MECHANISM OF PRESIDENTIAL ELECTIONS IN UKRAINE IN CONDITIONS POSSIBLE CONSTITUTIONAL CHANGES

Analyzed the legal aspects of constitutional changes that can be implemented in Ukraine in the context of the implementation mechanism of presidential elections in Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine. In the article examined an effectiveness of the functioning of the government after the presidential elections in Ukraine by deputies of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: President Ukraine, parliament, election of the President, Verkhovna Rada of Ukraine.

Глава держави – посадова особа або спеціальний державний орган, що здійснює верховне представництво держави у внутрішньому житті країни та у відносинах з іншими державами. Глава держави символізує єдність народу (нації) і держави. (Згідно зі статтею 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини [10, с. 76]. Він структурно не входить до жодної з гілок влади (законодавчої, виконавчої,

судової), проте має компетенцію в сфері законодавчої, виконавчої та судової гілок влади [14, с. 117]). Найпоширенішим у сучасному світі є одноособовий інститут глави держави: у країнах з монархічною формою правління (у тому числі у парламентських монархіях) – це спадковий монарх; у республіках – обраний на певний строк президент [16, с. 593].

У наш час склалося кілька способів обрання президентів: прямі, опосередковані, внутрішньопарламентські вибори. Спосіб обрання президента має велике політичне зна-

чення, впливає на відносини президента з парламентом і урядом [11, с. 146].

Під час прямих виборів президента (Франція, Австрія, Польща, Румунія) останній одержує мандат на посаду глави держави від виборчого корпусу, який його обрав [11, с. 146]. Прямі вибори президентів більш типові для президентських республік.

Головною рисою президентської республіки є те, що виконавча влада, її формування, становище, діяльність та відповідальність чітко відмежовані від законодавчої влади, а взаємовідносини між цими гілками влади ґрунтуються на системі взаємних стримувань і протига. Основними ознаками президентської республіки є наступні: і президент, і парламент безпосередньо обираються народом; президент здебільшого не має права достроково розпустити парламент (за винятком конституційно визначених випадків), а парламент не має права припинити повноваження президента (поза процедурою імпичменту) та відправити у відставку уряд шляхом вираження йому вотуму недовіри і вирішальна роль в управлінні країною належить президенту, який у більшості президентських країн є одночасно главою держави та главою виконавчої влади [18, с. 66].

Це дозволяє президенту проводити незалежний від парламенту політичний курс, а за певних обставин навіть діяти всупереч волі парламенту. Ці обставини створюють сприятливі умови для використання авторитарних методів управління у країні (наприклад, Франція). Таким чином, прямі вибори президента при всьому їхньому зовнішньому демократизмові є найменш демократичним способом заміщення посади глави держави [11, с. 146].

При опосередкованих виборах президент обирається без участі парламенту. Яскравим прикладом таких виборів можуть бути вибори у США, де президент призначається на посаду колегою виборців, які своєю чергою обираються прямим голосуванням по всіх штатах. Згідно зі ст. II (розд. 1) та поправками 12 і 23 до Конституції США 1787 р. кожний штат обирає таку кількість виборців, яка дорівнює загальній кількості сенаторів і представників, яких штат має право направляти до Конгресу [11, с. 146].

Посередні вибори президента, як і прямі, створюють для глави держави можливість бути незалежним від парламенту, а в деяких випадках і протиставити себе цьому органу. Про це свідчить той факт, що найбільш широко право вето в зарубіжних країнах використовують ті президенти, які стали главами держав внаслідок прямих або посередніх виборів (США, Франція, Польща) [11, с. 146]. Наприклад, Палата представників Конгресу США одностайно схвалила закон Н. Р. 5094 «Про підтримку стабільності та демократії в Україні» [19], де зазначалось надання Україні летальних оборонних озброєнь Україні, а Президент США не підтримав даної ініціативи і не дав дозволу надати дані види зброї нашій державі.

Внутрішньопарламентський спосіб обрання президентів (багатоступеневі вибори) характерний для парламентських республік

(виключення становлять Австрія, Ірландія, Ісландія, де вибори прямі) [11, с. 146].

Парламентська республіка – одна з форм організації верховної державної влади, характерною ознакою якої є верховенство вільно обраного народом представницького органу – парламенту над виконавчою гілкою влади, політична відповідальність уряду перед парламентом. Для більшості держав характерною є саме парламентська форма правління [17, с. 438]. Сучасними європейськими парламентськими республіками є Італійська Республіка, Федеративна Республіка Німеччина, Португальська Республіка. Із сусідів по колишньому соціалістичному табору парламентську форму правління обрали Чеська Республіка, Республіка Угорщина, Республіка Болгарія, Республіка Естонія, Республіка Латвія, Македонська Республіка, Республіка Молдова, Республіка Польща.

В усіх варіантах існуючих у світі парламентських республіках функції президента значно обмежені й він не є центральною фігурою у системі вищих державних органів, не має можливостей для значного впливу на уряд. Президент не може бути главою уряду, здійснювати контроль за ним. Уряд несе політичну відповідальність не перед президентом, а тільки перед парламентом. Президент обирається, як правило, таким чином, щоб він не одержав свій мандат безпосередньо від громадян і не зміг протиставити себе парламенту. Його обирає парламент (Республіка Угорщина, Чеська Республіка) або спеціальна колегія, до якої входить і парламент (Італійська Республіка, Федеративна Республіка Німеччина). Можливі й винятки з цього правила. Так, у Республіці Болгарія та Македонській Республіці президент обирається безпосередньо народом, але його конституційний статус як президента парламентської республіки не змінюється. Президент офіційно призначає уряд після вирішення цього питання парламентом [17, с. 438].

Отже, якщо за прямих виборів виборець висловлює свою волю, безпосередньо голосуючи «за» або «проти» президента, при опосередкованих виборах його воля визначена колегою виборців, то за багатоступеневих виборів воля виборців опосередковується депутатами парламенту [11, с. 146].

Внутрішньопарламентський спосіб обрання президента є однією з конституційних гарантій того, що глава держави не протиставлятиме себе парламенту, не прагнучи до розширення своїх повноважень у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності. Цьому сприяє і контрсигнатура актів глав держав у всіх парламентарних республіках [11, с. 146].

Бажання зменшити повноваження Президента України зумовило прийняття змін до Конституції України у 2004 році. Проте, продовження політичного реформування необхідне з огляду на сучасне неефективне функціонування державної влади навіть після внесення змін до Конституції України 8 грудня 2004 року. Потрібна ще одна спроба зміцнити уряд і посилити політичну відповідальність Парламенту через перерозподіл частини повноважень між Президентом і Верховною



Радою. У такому випадку політична реформа буде більш прогресивною та може забезпечити стабільність влади в Україні. Це пов'язано з тим, що після двох революцій протягом одного десятиліття громадяни України мають приклад і досвід того, що вплинути на Парламент України за допомогою прямого тиску народу та громадянського суспільства набагато легше, ніж на всенародно обраного Президента України, який намагається сконцентрувати політичну та економічну владу у державі і цей вплив часто виходить за межі конституційних повноважень Президента України що, фактично, після кожних виборів нового глави держави призводить до впровадження авторитарної форми правління (на думку В.В. Меддісона, «авторитаризм – це політична концепція і політична практика, в основу яких покладено зосередження монопольної чи значної влади в руках однієї особи або групи осіб, а також його виправдання; політичний режим, встановлений або нав'язаний такою формою влади, що знижує або виключає роль представницьких інститутів влади» [16, с. 30]), при якій всі ключові політичні рішення в Україні залежать від Президента України. Така концентрація повноважень і безконтрольність в руках однієї гілки влади (чи, в даному випадку, інституту Президента України) стимулює ігнорування конституційних повноважень інших гілок влади та владних інститутів і збільшує їхню підконтрольність з боку глави держави. Безконтрольний авторитаризм стимулює прийняття помилкових рішень в сфері державного будівництва, що, своєю чергою, може призвести до катастрофічних наслідків для держави та суспільства. Прикладів фактично руйнівних для державного будівництва рішень, які «протиснули» Президенти України, використовуючи свої конституційні повноваження та вплив, який виходить за межі конституційних повноважень глави держави, можна навести кілька. Так, Президент України з 1991 по 2004 рік Леонід Кравчук забезпечив підписання Будапештського меморандуму (Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї – міжнародна угода, укладена 5 грудня 1994 року між Україною, США, Росією та Великою Британією про неядерний статус України [7], [8]), який призвів до катастрофічної втрати обороноздатності, не отримавши, натомість, фактично нічого – ядерний арсенал, який міг забезпечити недоторканість держави знищено, а домовленості щодо недоторканості української території інші учасники домовленості не виконують; Президент Леонід Кучма за допомогою активного тиску на Парламент домігся прийняття Конституції України у 1996 році, де Криму надався статус Автономної Республіки [1], що дало можливість регіону мати свою Верховну Раду та Уряд і уможливило анексію Кримського півострова іноземною державою; 8 грудня 2004 року за допомогою активних маніпуляцій та тиску на депутатів Президент України з 1994 по 2004 рік Леонід Кучма домігся прийняття змін до Конституції України (Закон України «Про внесення змін до Конституції

України», прийнятий 8 грудня 2004 року [3]), розбалансувавши систему державної влади задля уникнення власної відповідальності за роки правління; використовуючи неконституційний вплив на Конституційний суд України, Президент України з 2010 по 2014 рік Віктор Янукович домігся відміни змін до Конституції України, прийнятих у 2004 році [9], і отримав додаткові владні повноваження, яких у нього не було при обранні на посаду Президента України – відбувся, фактично, державний переворот і узурпація влади; Президент України Віктор Янукович підписав так звані Харківські угоди щодо подовження терміну перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на двадцять п'ять років, що, значною мірою, спростило анексію Криму; нинішній Президент України Петро Порошенко за допомогою неконституційного тиску на депутатів Верховної Ради України домігся прийняття Постанови Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» [5], прийняту 30 серпня 2015 року, який призвів під час прийняття до людських жертв і, фактично, змінує унітарний статус України на федеративний. Можна стверджувати, що майже всі Президенти України, користуючись своїм особливим статусом, конституційними повноваженнями та поза конституційним впливом стимулювали прийняття рішень, які нищили територіальну цілісність та незалежність України.

Задля зменшення впливу інституту Президента на законодавчу та судову гілки влади пропонується внести зміни до Конституції України, які забезпечуватимуть вибори Президента України у Верховній Раді України.

Існують побоювання, що якщо Президента обиратимуть у Верховній Раді, перетворивши його тим самим з Лідера, обраного нацією, на маріонетку, яку обирають у Верховній Раді за допомогою торгів і тиску на депутатів, то постраждає демократія в державі і, відповідно, народ втратить величезну частину політичного впливу – із політичної історії двадцяти п'яти років незалежності ми добре пам'ятаємо, як обирали у вищому законодавчому органі Спікерів Парламенту України та Прем'єр-міністрів України – часто вибори проходили за допомогою політичного та економічного примусу. На думку скептиків, можна собі уявити, які будуть вибори Президента України у Верховній Раді України – домовлятимуться і враховуватимуться інтереси трьохсот бізнесменів і політиків, а не сорока п'яти мільйонів українців.

Проте, прямі вибори Президента України не забезпечують підконтрольність Президента України з боку народу. Більш ефективною формою організації державної влади є Парламентська республіка.

Отже, пропонується обирати Президента України у Верховній Раді України та водночас підвищити вимоги й віковий ценз для кандидатів на найвищу державну посаду.

Висновок. Враховуючи величезний обсяг повноважень Президента України та відсутність можливостей впливати на його діяльність (процедура імпічменту майже не реаль-

на), вибори Президента України у Верховній Раді України можуть стати стабілізуючим фактором як для політичної системи суспільства та державної влади, так і для ефективності державотворення у майбутньому.

Пропонуємо внести наступні зміни до Конституції України:

у статті 103 Конституції України слова «Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років» [1] замінити словами «Президент України обирається Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу шляхом таємного голосування строком на п'ять років». Це дасть змогу привести практику юридичних взаємовідносин між Верховною Радою України та Президентом України до логіки взаємозалежності гілок влади у парламентсько-президентській або парламентарній республіці;

статтю 103 Конституції України доповнити словами, що «Не обрання Президента України Верховною Радою України протягом 60 днів від початку висунення кандидатів на посаду Президента України має своїм наслідком дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, а обов'язки Президента України тимчасово на період до обрання нового глави держави перекладаються на Прем'єр-міністра України». Це змусить депутатів конструктивно підходити до виборів глави держави та вчасно обирати Президента України задля самозбереження у законодавчій владі;

у статті 103 Конституції України замість слів «Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою» [1], записати: «Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг сорока років, має вищу освіту, має право голосу, є громадянином України протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою». Це дасть змогу вибирати Президентом України освічену, досвідчену і патріотичну людину та уникати випадкових недостойних людей на найвищій державній посаді.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996. №254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>
2. Про приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї : Закон України від 16.11.1994. № 248/94-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/248/94-ВР>

3. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>

4. Про ратифікацію Угоди між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України : Закон України від 27.04.2010. № 2153-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2153-17>

5. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України від 31.08.2015. № 656-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/656-19>

6. Угода між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України (укр/рос) : Угода, Міжнародний документ від 21.04.2010 р. № 643_359. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/643_359

7. Договір про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року ООН : Договір, Міжнародний документ від 01.07.1968 р. № 995_098. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_098

8. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї : Меморандум, Міжнародний документ від 05.12.1994р. №998_158. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_158

9. Іменем України Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) Справа № 1-45/2010 : Рішення від 30.09.2010 v020p710-10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>

10. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

11. Конституційне право зарубіжних країн : [навчальний посібник] / [В.О. Ріяка (керівник авторського колективу), В.С. Семенов, М.В. Цвік та ін.] ; За загальною редакцією В.О. Ріяки. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 512 с.

12. Кравчук М.В. Теорія держави і права (опорні конспекти) : [навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів] / М.В. Кравчук. – Видання 3-тє, перероблене й доповнене. – Тернопіль : Терно-граф, 2013. – 608 с.

13. Макарчук В.С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн : [навчальний посібник] / В.С. Макарчук. – Видання 4-тє, доповнене. – К. : Атіка, 2004. – 616 с.

14. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] : пер. з рос. / О.Ф. Скакун – Харків : Консум, 2001. – 656 с.

15. Хома Н.М. Історія держави і права зарубіжних країн : [навчальний посібник для студентів вищих закладів освіти] / Н.М. Хома. – К. : Каравела ; Львів : Новий Світ – 2000, Магнолія плюс, 2003. – 480 с.

16. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редколегія: Ю.С. Шемчуненко (голова редколегії) та інші. – Том 1: А – Г. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 672 с.: іл.

17. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редколегія: Ю.С. Шемчуненко (голова редколегії) та інші. – Том 4: Н – П. – К. : Українська енциклопедія, 2002. – 720 с.: іл.

18. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редколегія: Ю.С. Шемчуненко (голова редколегії) та інші. – Том 5: П – С. – К. : Українська енциклопедія, 2003. – 736 с.: іл.

19. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://docs.house.gov/billsthisweek20160919HR5094.pdf?utm_source=Viber&