

ЗАПОЗИЧЕННЯ ДОСВІДУ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН В АСПЕКТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

У статті здійснено порівняльний аналіз державотворчої практики і конституційного законодавства низки зарубіжних країн та України, на основі якого зроблено висновок про необхідність удосконалення правового статусу глави держави в Україні через внесення системних змін до національного законодавства. Такі зміни стосуються низки питань, зокрема: тимчасового заміщення поста глави держави в Україні; правового статусу глави держави у відставці; гласності намірів і діяльності глави держави у питаннях, що мають важливе значення для суспільства; заборони Президентів України укладати міжнародні договори, що містять секретні пункти; зобов'язання Президента України призначати всеукраїнський референдум щодо ратифікації важливих політичних, економічних, військових міжнародних договорів і денонсації тих із них, ратифікація яких викликала масове збурення у суспільстві.

Ключові слова: правовий статус глави держави, тимчасове заміщення поста, імпічмент, секретні пункти, міжнародні договори.

Задорожня Г. В.,

доктор юридичних
наук, доцент

Правовий статус глави держави традиційно вивчали філософи, теоретики права, теологи церкви, політичні та громадські діячі (Аврелій Августин, Аристотель, Геракліт, Полібій, Платон, Цицерон, Ф. Ардан, А. Демішель, Ф. Демішель, П. Розанвалон, А. Кагаме, Ф. де Куланж, М. В. Баглай, Н. О. Богданова, Б. М. Габричидзе, О. О. Кутафін, М. Н. Марченко, О. О. Мішин, О. Т. Волощук, Н. В. Коваль, Н. Г. Плахотнюк, В. Ф. Погорілко, С. Г. Серьогіна, Т. В. Скомороха, В. В. Сухонос, Ю. М. Тодика, В. А. Шатило та інші), завдяки чому вдалося окреслити й наповнити певним змістом понятійно-категоріальний апарат, пов'язаний із правовим статусом глави держави, з'ясувати його значимість у системі світоглядних та інших координат.

Проте порівняльний аналіз державотворчої практики, конституційного законодавства та управлінських традицій України і низки зарубіжних країн дає підстави стверджувати, що правовий статус глави держави в Україні є таким, що потребує системного законодавчого доопрацювання. Відтак, мета цієї публікації полягає у внесенні за результатами наведеного

порівняльного аналізу системних законодавчих пропозицій, спрямованих на оптимізацію правового статусу глави держави в Україні.

По-перше, у національному законодавстві відносини, пов'язані з тимчасовою відсутністю або тимчасовою нездатністю глави держави виконувати свої державно-владні повноваження, на відміну від законодавства більшості зарубіжних країн, не врегульовані, що є серйозною й недопустимою з позицій правової логіки законодавчою прогалиною.

Конституція України встановила порядок заміщення поста глави держави, який є вакантним, тобто вільним, ніким не зайнятим. В Україні вакантним пост глави держави стає внаслідок його відставки, неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я, усунення з поста в порядку імпічменту і смерті (ч. 2 ст. 108 Конституції України). У разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання його обов'язків на період до обрання і вступу на пост нового глави держави покладається на Голову Верховної Ради України (ст. 112 Конституції України). Проте очевидно є необхідність доповнення Основного Закону держави нормами, які врегулювали б питання тимчасового заміщення поста глави держави в Україні.

Стан тимчасової відсутності глави держави на своєму посту або його тимчасової нездатності виконувати належні йому державно-владні повноваження може бути зумовлений низкою об'єктивних чинників (операційне втручання, тимчасова втрата главою держави дієздатності і т.д.).

Крім того, глава держави має право на відпустку. Так, Сенат Колумбії може надати Президентові цієї держави тимчасову відпустку, звільнивши його на цей час від виконання своїх обов'язків; Президент може в разі хвороби залишити на необхідний час свою посаду, попередньо повідомивши про це Сенат, а в період розпуску Сенату на канікули — Верховний суд (ст. 123 Конституції Колумбії від 5 серпня 1886 р.). Отже, можуть настати певні обставини, за яких очевидно є об'єктивна необхідність тимчасової заміни глави держави на цьому посту.

Порівняльний аналіз конституційного законодавства свідчить про те, що питання про тимчасову заміну глави держави не постає в тих країнах, у правових системах яких вкоренився інститут віце-президента. Віце-президент має конституційне право, відповідно до положень Основного Закону, заміщувати главу держави в разі тимчасової його відсутності в Аргентині, Болгарії, Болівії, США, Гондурасі, на Кіпрі, у Лаосі, Ліберії та ін. У Колумбії Конгрес кожні два роки обирає особу, яка заміщає Президента в разі його відсутності, у тому числі й тимчасової. Отже, спосіб тимчасового заміщення глави держави віце-президентом здебільшого поширений у країнах Латинської Америки, для правової системи яких характерна сильна президентська влада.

Проте запровадження інституту віце-президента в Україні, з огляду на національну ментальність, правові традиції, а також намагання суспільства не допустити посилення державно-владних позицій глави держави, не прийнятний, тому є сенс

проаналізувати врегулювання окресленої нами проблеми у тих країнах, правові системи яких не містять інституту віце-президента. Це Албанія, Греція, Італія, Монголія, Польща, ФРН та ін. Конституції наведених вище та інших країн унормовують на відміну від Основного Закону України відносини, пов'язані з тимчасовою відсутністю чи/або нездатністю глави держави виконувати свої повноваження.

Так, в Італії функції Президента у всіх випадках, коли він не може їх виконувати, здійснюються Головою Сенату (ст. 86 Конституції Італії від 22 грудня 1947 р.), в Албанії — Головою Кувенду (ст. 91 Конституції Албанії від 21 жовтня 1998 р.), у Польщі — Маршалом Сейму, який тимчасово бере на себе обов'язки Президента (ст. 131 Конституції Польщі від 2 квітня 1997 р.), у Греції — Головою Парламенту, або Головою попереднього складу Парламенту, або уряд колегіально заміщує президента (ст. 34 Конституції Греції від

11 червня 1975 р.), у Монголії — Головою Великого Державного Хуралу (ст. 37 Конституції Монголії від 15 квітня 1992 р.). Отже, конституційне законодавство низки країн, у яких немає інституту віце-президента, закріпило за спікером парламенту право тимчасового заміщення поста глави держави.

Зважаючи на те, що Україна є парламентсько-президентською республікою, в якій обов'язки Президента України в разі вакансії цього поста покладаються на Голову Верховної Ради України, логічним є покладення на спікера парламенту обов'язків Президента у разі тимчасової відсут-

ності або/чи тимчасової його нездатності виконувати свої функції. Отже, статтю 112 Конституції України доцільно було б доповнити частиною 2 такого змісту: «2. Якщо Президент України не може тимчасово виконувати свої функції, він у письмовій формі повідомляє про це Голову Верховної Ради України, який тимчасово бере обов'язки Президента України. Якщо Президент України не в змозі повідомити Голову Верховної Ради України про тимчасову неможливість виконання ним своїх функцій, факт перешкоди їх виконання Президентом України за конституційним поданням щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, а в міжсесійний період за конституційним поданням Голови Верховної Ради України встановлює Конституційний Суд України ухваленням висновку.

Наведені вище зміни до Конституції України є об'єктивно необхідними, оскільки сприяють не тільки повноцінному врегулюванню конституційно-правового статусу глави держави в Україні, а й запобігають виникненню політичного колапсу в державі.

По-друге, заслуговує на увагу конституційне законодавство тих країн світу, які унормовують правовий статус глави держави у відставці, зокрема не тільки регламентують збереження за ним певних гарантій і привілеїв, а й встановлюють обґрунтовані заборони та обмеження. У цьому контексті заслуговує на увагу державотворча практика Греції. «Президент Республіки, що подав у відставку до закінчення строку повноважень, не може брати участь у виборах, що

проводяться у зв'язку з його відставкою» (ст. 32 Конституції Греції від 11 червня 1975 р.).

Така конституційна новела була б доречною і в Основному Законі України, що зумовлює доповнення статті 109 Конституції України частиною 2 такого змісту: «2. Президент України не може брати участь у виборах, що проводяться у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень унаслідок відставки». Логіка такої конституційної новели є очевидною, оскільки унеможливлює абсурдність передвиборної ситуації, настання якої можливе за умови дії положень статті 109 Конституції України в чинній редакції.

По-третє, Президент України як глава держави є органом публічної влади, який зобов'язаний здійснювати свою діяльність відкрито і гласно в інтересах держави й суспільства. Останні мають право знати не тільки про практичні кроки глави держави в тій чи іншій сфері державної політики, яку він здійснює, приймаючи певні правові акти, а й бути обізнаними з намірами глави держави, його позицією щодо ситуації в державі чи навіть у світі. Тому необхідно використати досвід Португалії, відповідно до якого Президент зобов'язаний «висловлюватися щодо всіх серйозних надзвичайних випадків життя Республіки» (ст. 134 Конституції Португалії від 2 квітня 1976 р.).

Вочевидь така конституційна новела стала б слушною і на національному ґрунті, оскільки українське суспільство має право знати позицію глави держави щодо його міжнарод-

ної, дипломатичної, кадрової політики, намірів у сфері оборони держави, конституційного реформування та ін. Дієва реалізація такої конституційної норми могла б здійснюватися через щотижневі звернення глави держави до Українського народу або проведення брифінгів. Отже, доцільно було б викласти пункт 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України в такій редакції: «31) оприлюднює свою позицію щодо важливих питань загальнодержавного значення і надзвичайних ситуацій в Україні».

По-четверте, удосконалення правового статусу глави держави в Україні на підставі досвіду зарубіжних країн є доцільним в аспекті унормування процедури імпідменту, здійснення якої має регламентуватися Законом України «Про імпідмент Президента України». Проте маємо визнати, що правова ефективність цього Закону здійснюватиметься в разі його прийняття на основі оновлених положень Конституції України, зокрема це стосується підстав імпідменту. Оптимальними, на нашу думку, є підстави дострокового припинення повноважень президента в порядку імпідменту, що визначені Конституцією Італії від 22 грудня 1947 р.: «Президент Республіки не відповідальний за дії, здійснені під час виконання своїх функцій, за винятком державної зради або посягання на Конституцію» (ст. 90), Конституцією Греції від 11 червня 1975 р.: «Президент Республіки не несе будь-якої відповідальності за дії, здійснені при виконанні ним своїх обов'язків, за винятком державної зради або навмисного порушення Конституції» (ст. 49),

Конституцією Болгарії від 13 липня 1991 р. (ст. 103), яка юридичною підставою імпічменту президента також встановила державну зраду і порушення Конституції. Вважаємо, що такі дві юридичні підстави, як державна зрада та умисне порушення Конституції України, мають бути зафіксовані в статті 111 Основного Закону держави.

Отже, постає питання: чим зумовлений вибір наведених підстав у частині реалізації такої конституційно-правової відповідальності, як імпічмент? Зважаючи на безперешкодний доступ Президента України до будь-якої секретної інформації в державі і значний його вплив на органи та структури державної влади (Національний банк України, Генеральна прокуратура України, Служба безпеки України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Збройні Сили України, місцеві адміністрації), очевидно є фактично безпрецедентна можливість глави держави вчинити такий злочин, як державна зрада, об'єктивна сторона якого може мати різні форми прояву (безпідставне надання громадянства України громадянам іншої держави, що неправомірно відкриває їм шлях до політичних і державних посад у країні; укладення завідомо не вигідних для України міжнародних договорів, текст яких може містити секретні положення; надання іноземній державі секретної інформації і т.д.). Таке широке трактування державної зради глави держави може мати місце в процесі реалізації процедури імпічменту, оскільки Конституція України, на відміну від кон-

ституцій інших держав, не розкриває поняття «державна зрада». «Державною зрадою Сполученим Штатам вважається тільки ведення війни проти них або приєднання до їх ворогів і надання їм допомоги і сприяння» (Розділ 3 Статті III Конституції США). Довести такий злочин вкрай складно, проте посилено за наявності політичної волі й нормативної регламентації процедури імпічменту.

Що стосується іншої підстави імпічменту – умисне порушення Конституції України, то на необхідність її конституціоналізації вказує практика національного державотворення. Так, Н. В. Александрова, І. К. Коліушко доводять, що Президент України фактично одноособово призначає глав місцевих адміністрацій, хоча Основний Закон держави такого права йому не дає [1, с. 89], оскільки голів місцевих державних адміністрацій має призначати на посаду і звільняти з посади Президент України тільки за поданням Кабінету Міністрів України (ч. 4 ст. 118 Конституції України). Отож, незважаючи на те, що Конституція України розмежувала установчі й контрольні повноваження глави держави та уряду щодо місцевих органів державної виконавчої влади, на практиці має місце умисне порушення норм Конституції Президентом України, що є неприпустимим у правовій державі. Розв'язання цієї проблеми можливе через внесення доповнень до Конституції України в частині визначення підстав усунення глави держави в порядку імпічменту.

Отже, доцільно було б викласти ч. 1 ст. 111 Конституції України в такій

редакції: «Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту в разі умисного порушення ним Конституції України, вчинення ним державної зради або іншого злочину». Правова логіка юридичного викладу підстав імпічменту об'єктивує співрозмірність сфери компетенції Президента з його юридичною відповідальністю.

Наступним і не менш важливим аспектом процедури імпічменту в Україні є конституційна норма про те, що «рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймає Верховна Рада України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу» (ч. 6 ст. 111 Конституції України). Така конституційно визначена кількість голосів народних депутатів України, необхідних для успішного голосування, є однозначно завищеною.

Показовий у цьому аспекті досвід зарубіжних країн. Так, відповідальність Президента Македонії встановлює Конституційний Суд Македонії двома третинами голосів від загальної кількості суддів (ст. 87 Конституції Македонії від 17 листопада 1991 р.), такою ж кількістю голосів суддів Конституційного Суду приймається рішення і в Словенії (ст. 109 Конституції Словенії від 23 грудня 1991 р.). У Вірменії постанову про звільнення від посади Президента приймають Національні Збори на підставі висновку Конституційного Суду не менше ніж двома третинами голосів від загального числа депутатів (ч. 3 ст. 57 Конституції Вірменії від 5 липня 1995 р.). Навіть у Білорусі Президент

вважається зміщеним з поста, якщо за це рішення проголосувало не менше двох третин від повного складу Ради Республіки і не менше двох третин від конституційного складу Палати представників (ч. 2 ст. 88 Конституції Білорусі від 24 березня 1994 р.).

Беручи до уваги досвід країн, у яких парламент (Білорусь, Вірменія) або орган конституційної юрисдикції (Македонія, Словенія) приймає рішення про усунення президента із займаного ним поста двома третинами голосів від конституційного складу, доцільно було б внести зміни до першого речення ч. 6 ст. 111 Конституції України, в якому словосполучення «не менш як трьома четвертими», замінити іншим — «не менш як двома третинами».

Не менш важливим аспектом у процесі реалізації імпічменту Президента є роль і місце в ньому «спеціального прокурора». Законодавство України не розкриває правового статусу «спеціального прокурора», його межі повноважень у процесі реалізації імпічменту, що ускладнює його діяльність у цьому процесі. Крім того, законодавство не вказує, в яких координаційних відносинах перебувають «спеціальний прокурор» та органи прокуратури, у т. ч. й Генеральний прокурор України.

Президент України де-факто і де-юре має значний вплив на Генерального прокурора України, оскільки останній призначається і звільняється главою держави (ст. 106 Конституції України). Конституційна практика свідчить, що Верховна Рада України, яка дає згоду на такі кадрові зміни, фактично завжди безапеляційно погоджується

з кадровою пропозицією Президента України. За таких обставин глава держави наділений дієвими важелями впливу на органи прокуратури, що може призвести до тиску на «спеціального прокурора» як безпосереднього суб'єкта процедури імпічменту.

Для України привабливим може стати досвід конституційного врядування тих країн світу, у правових системах яких прокуратура входить до структури Міністерства юстиції (Франція, Польща, США, Японія), а Генеральний прокурор обіймає посаду заступника міністра юстиції. У такому разі кадрові зміни в системі прокуратури буде виведено зі сфери установчої компетенції Президента України, унаслідок чого мінімізується вплив глави держави на них. Механізм наділення установчою компетенцією глави держави щодо Генерального прокурора України не виправдав себе в Україні. Доказом цього стала змінюваність осіб, які обіймали цю посаду в 2014–2016 рр., тому вважаємо за можливе використати досвід інших країн (Словенії, Естонії).

Узагальнивши наведене, вважаємо, що: а) Генеральний прокурор України має призначатися на посаду і звільнятися постановою Верховної Ради України за поданням Кабінету Міністрів України; б) прокуратура має входити до структури Міністерства юстиції України, а Генеральний прокурор України обіймати посаду заступника Міністра юстиції України. За такого підходу, з одного боку, політична відповідальність за діяльність органів прокуратури має покладатися на уряд, що стимулюватиме його до оптимізації роботи прокура-

тури, а з іншого – усуне можливість тиску глави держави на органи прокуратури, у тому числі й у процесі реалізації інституту імпічменту.

По-п'яте, потребує законодавчого закріплення питання в аспекті правового статусу особи, яка обіймала пост президента і була усунена в порядку імпічменту. Справа в тому, що Конституція України не містить заборони щодо особи, яку було усунено з поста Президента України в порядку імпічменту, балотуватися на пост Президента України, на посаду народного депутата України. Така прогалина в Основному Законі держави є небезпечною. Доцільно було б доповнити ст. 111 Конституції України частиною 7: «Президент України, усунений з поста в порядку імпічменту, не може обіймати політичні посади в державі, зокрема пост Президента України, посади народного депутата України або члена Кабінету Міністрів України».

По-шосте, корисним для України є досвід країн мусульманського та арабського світу (Бахрейн, Йорданія, Катар та ін.), законодавство яких забороняє главі держави укладати міжнародні договори, що містять «секретні пункти». У зв'язку із цим доцільно викласти пункт 3 частини 1 статті 106 у такій редакції: «3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України, які не можуть містити секретні пункти». Необхідно зобов'язати Президента України також призначати всеукраїнський референдум щодо ра-

тифікації важливих політичних, економічних, військових міжнародних договорів і денонсації тих із них, ратифікація яких викликала масове збурення в суспільстві.

Вважаємо, що потенціал всеукраїнського референдуму на відміну від Австрії, В'єтнаму, Ісландії не використаний в аспекті вирішення питання дострокового припинення повноважень глави держави. Пропонуємо доповнити ч. 2 ст. 108 Конституції України пунктом 5: «5) відкликання Президента України із займаного ним поста за рішенням, прийнятим на всеукраїнському референдумі». Отже, зарубіжний досвід дає підстави для

удосконалення правового статусу Президента України.

Таким чином, порівняльний аналіз державотворчої практики і законодавства України й зарубіжних країн переконує в необхідності удосконалення правового статусу Президента України через внесення наведених вище новацій до національного законодавства.

Список використаних джерел

1. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2009–2010 роки) / за заг. ред. Н. В. Александрової, І. К. Коліушка. — К. : Вид. Конус-Ю, 2011. — 726 с.

Задорожня Г. В. Заимствование опыта зарубежных стран в аспекте усовершенствования правового статуса Президента Украины.

В статье осуществлен сравнительный анализ государственной практики и конституционного законодательства ряда зарубежных стран и Украины, на основе которого сделан вывод о необходимости совершенствования правового статуса главы государства в Украине путем внесения системных изменений в национальное законодательство. Такие изменения касаются ряда вопросов: временного замещения поста главы государства; правового статуса главы государства в отставке; гласности намерений и деятельности главы государства в вопросах, имеющих важное значение для общества; запрета Президенту Украины заключать международные договоры, содержащие секретные пункты; обязательства Президента Украины назначать всеукраинский референдум относительно ратификации важных политических, экономических, военных международных договоров и денонсации тех из них, ратификация которых вызвала массовое возмущение в обществе.

Ключевые слова: правовой статус главы государства, временное замещение поста, импичмент, секретные пункты, международные договора.

Zadorozhnia H.V. Borrowing of experience of foreign countries in the aspect of improving the legal status of the President of Ukraine.

The article presents a comparative analysis of state practice and constitutional law of foreign countries and Ukraine, on the basis of which the conclusion about the necessity of improving the legal status of the head of state in Ukraine by introducing systematic changes to national legislation. Such changes cover a number of issues, in particular: the temporary replacement of the head of state in Ukraine; the legal status of the head of state, retired; transparency of intentions

and activities of the President in matters of importance to the company; prohibition to the President to conclude international treaties containing secret items; obligations of the President of Ukraine to appoint a national referendum on the ratification of important political, economic, military, international treaties and denouncing those of them whose ratification has caused mass outrage in the community.

The President of Ukraine as head of state is a public authority, which is obliged to carry out their activities openly and transparently in the interests of the state and society. The latter have a right to know not only about the practical steps of the head of state in any sphere of public policy, which he exercises, taking certain legal acts, but also to be aware of intentions of the head of state, his position on the situation in the country or even the world. Therefore, we believe it is necessary to use the experience of Portugal, under which Portuguese President is obliged "to speak out against all serious emergency situations of the Republic" (article 134 of the Portuguese Constitution of 2 April 1976).

In addition, useful for Ukraine is the national experience of countries in the Muslim and Arab world (Bahrain, Jordan, Qatar), legislation which prohibits the President to conclude international treaties containing the «secret items».

The potential of an all-Ukrainian referendum, unlike in other countries (Austria, Vietnam, Iceland), not used in the solution of the issue of early termination of powers of the President. That's why, we offer to complement part 2 of article 108 of the Constitution of Ukraine, paragraph 5, as follows: "5) the opinion of the President of Ukraine from office by decision adopted by a national referendum". So, foreign experience of constitutional control provides grounds for the development of the legal status of the President of Ukraine.

Key words: legal status of the head of state, a temporary vacancy, impeachment, secret items, international treaties.