



Президентський велосипед

Розмаїття систем президентських виборів не зводиться до двох часто згадуваних – всенародного голосування та голосування в парламенті

Юрій СПЕКТОР, правознавець

Українським політикам не дають спокою лаври винахідників велосипеда, компаса та пороху. Ну, не можемо ми жити в умовах сталого законодавства й цілковитого дотримання існуючих процедур. І насамперед це стосується питань конституційної моделі влади та виборчого законодавства.

Чи не здається вам, що за останні 10–15 років ще не було такого випадку, коли дві виборчі кампанії поспіль проводилися б за тим самим законом? Запитання, звісно, риторичне...

Щойно ми оговталися від обговорення революційних змін президентського проєкту повністю нової редакції Конституції, де пропонувалося реформувати парламент у двопалатний

та перекроювалися геть усі владні конструкції та повноваження, як чергова несподіванка: подекують, що дві найбільші парламентські фракції нещодавно висловлювали намір узятися до ревізії чинного Основного Закону. Перше, що впадає в око, – вони прагнули змінити спосіб обрання глави держави і замість всенародного прямого таємного голосування запровадити вибори



в парламенті, причому не виключено, що складом цього скликання.

Однак дивним видається навіть не таке шарахання від одних крайнощів до інших, а безпосередній рівень аргументації як прихильників, так і противників наведених змін. Так, суспільству пропонують беззастережно повірити у наявність певного зв'язку між системою обрання і роллю глави держави в конституційній моделі влади та загальним рівнем життя народу. Або ж – намагаються углядіти більший чи менший ступінь демократичності в тій чи іншій виборчій моделі.

Найбільше дратує те, що навіть окремі законодавці зводять розмаїття варіантів обрання президента країни лише до

двох: або всенародне пряме голосування, або голосування чинним складом національного парламенту. Насправді кожна з наведених вище тез є хибною, що можна підтвердити безліччю прикладів. І прикро, що дискусія зводиться до побутового рівня.

П'ЯТЬ АЛЬТЕРНАТИВ

Узагальнюючи розмаїття систем обрання глави держави, фахівці часто вказують на п'ять структурованих альтернатив: 1) безпосереднє обрання президента шляхом всенародного прямого таємного голосування; 2) непряме обрання президента голосуванням колегії вибірників; 3) обрання президента в парламенті; 4) обрання президента спеціальними зборами; 5) самопроголошення президента внаслідок державного перевороту.

Спробуємо дати стислу характеристику кожній із цих альтернатив, урахувавши переваги та недоліки.

Чи не найпоширенішою в сучасному світі і водночас, хоч як це дивно, найбільш «молодою» альтернативою серед інших є обрання президента всенародним прямим голосуванням. Переважна більшість усіх чинних президентських республік у світі обирає президента саме в такий спосіб. Більш того, відомі також приклади, коли країни, що мають давню демократичну традицію обрання глави держави зовсім в інший спосіб, унаслідок проведення конституційних реформ переходять до безпосереднього всенародного його обрання.

Якщо згадати хрестоматійний приклад з підручників з теорії держави і права – Францію, то перші прямі та загальні всенародні вибори президента країни відбулися в грудні 1848 року – через 9 місяців після чергової французької революції. Серед кандидатів на виборах президента Франції був зареєстрований і такий собі Шарль Луї Наполеон – племінник Наполеона I Бонапарта. Хоч яким би дивним це могло б видатися сьогодні, але майбутній імператор Наполеон III Бонапарт посів місце глави держави, перемігши 10 грудня 1848 року саме на загальнофранцузьких прямих президентських виборах, на яких отримав понад 75% голосів. На жаль, всенародна підтримка племінника всесвітньо відомого полководця зіграла

з ним злий жарт. У ніч на 2 грудня 1851 року президент Луї Наполеон здійснив державний переворот згори. По вулицях Парижа було розклеєно декрети президента Франції, де оголошувалося про розпуск парламенту та державної ради. Наполеон апелював до народу, мотивуючи свій учинок тим, що тогочасна конституція робила його безсилим проти ворожо налаштованого парламенту, а це породжувало недієздатність державної влади, отже, народ мав би на всенародному референдумі затвердити нову конституцію і впорядкувати недолугу модель влади. На всенародному грудневому плебісциті 1851-го Наполеон здобув більш як 92-відсоткову підтримку своїх ініціатив – результат, цілком пристойний навіть за радянськими мірками. Після цього залишився тільки останній крок, який було зроблено менш ніж за рік після другого впродовж одного року всенародного референдуму, 2 грудня 1852 року, президент Франції був проголошений Імператором Наполеоном III.

Ця підступна зрада демократії настільки запала в серця французів, що наступного разу прямі президентські вибори у Франції відбулися аж через 100 років – 1965-го. Це сталося тільки тоді, коли 1962 року, після багатьох вагань, у черговий раз на всенародному референдумі було змінено конституцію. Відтоді вибори президента проводять за прямою мажоритарною системою, переважно у два тури, і переможець має отримати абсолютну більшість голосів виборців.

Цікавий нюанс: попередні президентські вибори у Франції, що відбулися 21 грудня 1958 року, були непрямыми – главу держави обирала колегія вибірників у кількості (хоч би як це дивувало сьогодні) понад 80 тис. осіб.

Узагальнюючи характеристику прямих всенародних президентських виборів як способу обрання керівника держави, відзначимо, що вони характерні майже для всіх президентських і для деяких парламентських республік (Австрії, Ірландії, Ісландії тощо) незалежно від можливості країни та ступеня розвитку демократії. Всенародно президента обирають і багаті французи, і менш заможні поляки, і зimbabweвці, які живуть у цілковитих злиднях. При цьому чистота і прозорість такої виборчої процедури у своєму діапазоні коливається від

➤ прикладів більш-менш вільного та демократичного всенародного волевиявлення в країнах Європи до фактів поліцейського знування над змістом і принципами демократії на так званих президентських виборах більшості африканських і значної частини азійських та латиноамериканських країн. Але модель обрання глави держави в усіх наведених випадках формально є абсолютно однаковою. Інша річ – у чийх руках ця модель, бо спотворити можна будь-яке добре починання.

До речі, абсолютно мажоритарна двотурова система прямого обрання президента – не єдина можлива форма організації всенародного волевиявлення. Наприклад, згідно зі ст. ст. 97 і 98 конституції Аргентини (у редакції 1994 року), якщо в першому турі кандидати на посади президента та віцепрезидента країни отримують понад 45% голосів (або більш як 40%, але за умови, що різниця між кандидатами, які посіли, відповідно, перше й друге місце, становитиме не менш як 10%), переможець оголошується за результатами вже першого туру виборів, тобто лише на підставі відносної більшості. В іншому випадку проводиться другий тур голосування.

І ще одна неочевидна теза. З історичного погляду, всенародне обрання президента дістало значне поширення у світі лише в другій половині XX століття не тільки внаслідок процесів деколонізації та демократизації у світі, здобуття незалежності новими країнами тощо, а й, безумовно, внаслідок технічного прогресу. На цей чинник не завжди зважають правники... Однак організувати всенародні вибори президента – це завжди не тільки дуже дороге й складне завдання (на відміну від обрання вузьким колом депутатів чи вибірників), а вже потрібно вирішити цілу низку організаційних питань, таких як облік осіб із правом голосу, паспортизація та ідентифікація громадян, впорядкування шляхів сполучення та засобів зв'язку тощо.

Тому проведення виборів у маленькій Австрії або Словаччині є нескладною справою з демократії. Проте організація всенародних голосувань у найбільшій демократії світу – Індії, де мешкає понад

мільярд людей, досі можна прирівняти до подвигу чи подолання стихійного лиха.

РІЗНИЦЯ В НЕПРЯМИХ ВИБОРАХ

Деякі вітчизняні оглядачі намагаються нав'язати хибну думку, що альтернативою прямих всенародних виборів президента є обрання глави держави парламентом. Насправді це зовсім не так. Існує кілька принципово різних підходів до непрямого обрання президента. Один з них – загальне непряме голосування з обранням делегатів до колегії вибірників. Альтернативою йому є багатоступеневе обрання президента за двома принципово різними способами – шляхом голосування чинним складом парламенту або шляхом скликання спеціальної виборчої колегії, яка формується з числа депутатів парламенту та делегатів від регіонів виключно з метою обрання глави держави.

Якими є принципові відмінності наведених виборчих моделей, коли аналізувати їх з точки зору технології організації виборів та конституційно-правової ролі вибірників?

Найвідомішим прикладом непрямого обрання глави держави є вибори президента США. Головна їх ознака полягає в тому, що вони загальні, але непрямі. Всі американські громадяни з правом

За останні 10–15 років ще не було такого випадку, коли дві виборчі кампанії поспіль проводилися б за тим самим законом

голосу обирають колегію вибірників у складі 538 осіб, які представляють 50 штатів та федеральний округ Колумбію, при цьому кожний штат має різну кількість делегатів залежно від кількості населення: від трьох вибірників для найменших штатів до 55 для найбільш населеної Каліфорнії. Аби перемогти, кандидат має отримати більшість голосів у колегії вибірників, тобто не менш як 270 мандатів. Іншою цікавою особливістю є те, що вибірник фактично отримує імперативне доручення проголосувати саме так, як вирішили виборці його штату, що делегували цю особу й уповноважили її віддати свій голос за наперед встановленого кандидата. До речі, у деяких штатах існує закон, який прямо зобов'язує вибірника голосувати

так, як наказали виборці штату. Але таке законодавство запроваджено не скрізь, і питання імперативності мандата вибірника в інших штатах віднесено на рахунок політичних традицій та власного сумління такого делегата. За 200 років американської демократії траплялися лише поодинокі випадки, коли так звані «віроломні вибірники» голосували всупереч імперативному мандату.

Та чи не є така система обрання президента США анахронізмом і даниною історичній традиції? Прискіпливий аналіз, якому можна піддати систему формування колегії вибірників, дає заперечну відповідь. Певна внутрішня логіка в такій непрямій схемі обрання президента все-таки є. Згідно з американським законодавством, кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів виборців у 48 штатах і федеральному окрузі Колумбія, автоматично отримує голоси всіх вибірників штату. Виняток становлять штати Мен і Небраска, закони яких передбачають пропорційний розподіл вибірників відповідно до кількості поданих голосів за того чи іншого кандидата.

Таким чином, президентом США стає не той, за кого віддала голоси більшість населення країни, а той, за кого проголосувала більшість штатів з урахуванням їх кількісного представництва. Наприклад, подібна ситуація склалася 2000 року, коли кандидат у президенти Альберт Гор отримав абсолютну більшість голосів американців, але переміг у більшості штатів його суперник Джордж Буш.

Електоральний парадокс виступає важливим чинником балансу влади у країні з федеративним устроєм, бо утворення колегії вибірників має сенс лише в разі, якщо вони делегуються за квотним принципом і є представниками окремих суб'єктів такої федеративної країни. У разі, якщо країна унітарна, утворення колегії вибірників лише за принципом прямої пропорційності щодо кількості населення позбавлене самостійного змісту і, отже, є зайвим дублюванням, адже вибори залишаються загальними, а мандат вибірника імперативним, і жодної іншої функції, крім балансу представництва суб'єктів федерації, така виборча система не виконує.



БАГАТОСТУПЕНЕВІ ВИБОРИ

На відміну від загальних, але непрямих виборів президента колегією вибірників (як це має місце в США або до 1994 року було в Аргентині), інші способи обрання президента не є загальними, але є багатоступеневими. Спільним у виборах президента США і президентів Чехії або Німеччини є те, що безпосередній акт обрання відбувається за участі певної обмеженої кількості делегатів, голоси яких враховуються в загальному заліку для встановлення переможця виборчих перегонів. З другого боку, відмінними є порядок формування виборчої колегії та конституційна природа повноважень вибірників.

У тих самих Штатах вибірниками є делегати суб'єктів федеративної країни, яких спеціально обирають на окремих загальнонаціональних виборах, надаючи їм імперативний мандат на голосування за певного кандидата. На відміну від цього в Чехії, Туреччині або, скажімо, Молдові, функцію колегії вибірників виконує чинний склад національного парламенту. Тобто окремих загальнонаціональних виборів із метою обрання делегатів-вибірників не проводять і по суті вважається, що всенародно обрані депутати національного парламенту і є такими особами, через яких народ делегує свою волю щодо обрання глави

держави. Тому такі вибори президента вважаються багатоступеневими, але з огляду на універсальний характер народного обранця і як депутата парламенту, і як вибірника президента (два народних мандати в одному), його мандат не є імперативним і він голосує на власний розсуд.

Така система обрання президента в парламенті не є аж занадто поширеною у світі, як іноді здається. Суто парламентський спосіб обрання глави держави притаманний здебільшого дрібним країнам з парламентською формою правління (Чехія, Молдова, Естонія, Латвія тощо). При цьому при обранні глави держави парламентом часто діє вимога щодо кваліфікованої більшості: більшість у 2/3 (або 3/5, як у Молдові) від конституційного складу парламенту.

Серед великих парламентських республік цей спосіб обрання глави держави запроваджено лише в Туреччині та Китаї, де відсутні стійкі демократичні традиції.

Якщо взяти до уваги класичні приклади великих за розміром та кількістю населення країн із парламентською формою правління, таких як Німеччина, Італія, Індія, то вибори президента цих країн проводяться за складнішою процедурою, ніж просте обрання повним складом місцевого парламенту.

У згаданих країнах, федеративних за устроєм, для обрання президента скликають спеціальний орган. До його складу входять як депутати центрального парламенту країни, так і делегати суб'єктів федерації, які здебільшого обираються місцевими парламентами. Скажімо, президента Італії обирає на сім років спеціальна колегія вибірників у складі депутатів обох палат парламенту й по три делегати від кожної області країни. У Німеччині федерального президента обирає на п'ять років спеціальний конституційний орган – федеральні збори, до складу яких входять депутати бундестагу і така сама кількість делегатів, обраних земельними парламентами за принципом пропорційності, відповідно до кількості населення. Майже таку процедуру запроваджено чинною індійською конституцією.

Отже, зведення діапазону альтернатив у способах обрання глави держави лише до двох з усіх наведених вище (прямі всенародні вибори і вибори в парламенті) є абсолютно помилковим. Насправді життя різноманітніше, ніж видається на перший погляд. У більшості країн, де вибори президента не проводять за класичною схемою загальнонаціонального прямого голосування, існують різні чинники врахування думки регіонів. Зрештою, президент стає продуктом компромісу представників центральної представницької влади і виборних органів місцевого самоврядування.

Ну й, звісно, варто пригадати (як певний юридичний казус) таку форму «обрання» глави держави, як самопроголошення керівника державного загалу чи військової хунти президентом країни. Наприклад, в Аргентині була «традиція» проводити впродовж XX століття кожні 10–15 років військові перевороти, що породжували президентів із приставкою *de facto*, тобто – президент-самозванець.

Отже, українським конституціоналістам можна порадити не вигадувати зайвий раз електоральний велосипед і політичний компас, а ретельно вивчити нагромаджений століттями досвід інших країн, відповівши перед цим самим собі на запитання: то яку ж країну ми врешті-решт будемо?