

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.5

Берназюк І. М.,
кандидат юридичних наук,
радник заступника Голови
Національного агентства запобігання корупції

ПЕРЕДВИБОРЧА ПРОГРАМА КАНДИДАТА НА ПОСАДУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

ELECTION PROGRAM OF PRESIDENTIAL CANDIDATE UKRAINE: CONCEPT AND STATE LAW REGULATION

Стаття присвячена визначенню поняття та сучасного стану правового регулювання статусу передвиборчої програми кандидата на пост Президента України. Проведено аналіз законодавства у сфері регулювання статусу передвиборчої програми; виявлені основні недоліки законодавчого регулювання статусу відповідної програми; надані пропозиції щодо усунення виявлених недоліків.

Ключові слова: передвиборча програма, передвиборча агітація кандидата, Президент України.

Статья посвящена определению понятия и современного состояния правового регулирования статуса предвыборной программы кандидата на пост Президента Украины. Проведен анализ законодательства в сфере регулирования статуса предвыборной программы; выявлены основные недостатки законодательного регулирования статуса соответствующей программы; разработаны предложения по устранению выявленных недостатков.

Ключевые слова: предвыборная программа, предвыборная агитация кандидата, Президент Украины.

The article is devoted to defining the concept and the current state of the legal regulation of the status of the election program of the presidential candidate of Ukraine. The analysis of the legislation regulating the status of election program; revealed major shortcomings of legal regulation status of the program; developed proposals to address identified deficiencies.

Key words: election program, candidate campaigning, President of Ukraine.

Постановка проблеми. Відповідно до Конституції України, Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Таким чином, вихідним у легітимізації президентської влади є принцип народовладдя, який реалізується через вибори, в цьому випадку – вибори Президента України.

Народний вибір ґрунтується на отриманій про відповідного кандидата на посаду Президента України інформації та його передвиборчій програмі, що інтегрує в собі завдання, які перед собою ставить та зобов'язується виконати кандидат у разі його обрання. Звичайно, не можна виключати психологічно-емоційної складової частини процесу здійснення вибору, оскільки, як справедливо зауважують С. Денисюк та В. Корнієнко, в Україні фактично відбулось поєднання індивідуалізму, характерного для західної ментальної орієнтації, східної вразливості, бурхливої реакції на соціальну несправедливість та колективізму, частково змішаного з наївною вірою в сильного лідера, правителя. Наївне ставлення громадян до політичних діячів, зокрема президента, підтримується й такою рисою, як кордоцентризм (людина приймає рішення «серцем», емоційно) [1, с. 27].

Водночас, свідомий вибір здійснюється на основі уявлень про відповідного кандидата на пост глави держави, його бачення напрямків майбутнього роз-

витку країни, реальність запропонованої стратегії руху у заданому напрямку, способів досягнення поставлених цілей тощо. Всі означені державотворчі ідеї мають знаходити своє втілення у передвиборчій програмі кандидата на пост Президента України.

Проте на сьогодні більшість науковців розглядають передвиборчу програму виключно як інструмент політичної передвиборчої агітації, що не відповідає дійсному значенню означеного документа. У зв'язку з цим актуальність дослідження зумовлена необхідністю проведеного комплексного дослідження всіх складових статусу передвиборчої програми кандидата на пост глави держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання статусу передвиборчої програми досліджували такі науковці: Л. Адашис, Б. Бабін, Ю. Барабаш, В. Шеверєва, Ю. Шемшученко. Деякі науковці розглядали передвиборчу програму як засіб агітації (В. Шеверєва та ін.), інші вчені досліджували статус передвиборчої програми у межах більш загальної проблеми (Ю. Барабаша, Ю. Шемшученко та ін.). Однак актуальні наукові дослідження, які присвячені комплексному визначенню статусу передвиборчої програми кандидата на пост глави держави, наразі відсутні.

Постановка завдання дослідження. Основною метою дослідження є визначення поняття та сучасного стану правового регулювання статусу

передвиборчої програми кандидата на пост Президента України. З метою досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: 1) провести аналіз законодавства у сфері регулювання статусу передвиборчої програми; 2) виявити основні недоліки законодавчого регулювання статусу відповідної програми; 3) надати пропозиції щодо усунення виявлених недоліків та сформулювати авторське визначення поняття передвиборчої програми кандидата на пост Президента України.

Виклад основного матеріалу. Конституційний статус глави держави наділяє Президента України повноваженнями головного стратега країни, а принцип народовладдя, який реалізується зокрема і під час президентських виборів, зобов'язує його діяти згідно з Конституцією та законами України, а також згідно з курсом, зазначеним у передвиборчій програмі, оскільки саме такий курс був фактично обраний громадянами України. Отже, статус передвиборчої програми є вищим за статус засобу політичної агітації.

О. Шиманова акцентує на тому, що для виборців програма виступає своєрідним відображенням їхніх інтересів і передбачає певну систему заходів їхньої реалізації, а для партій вона може служити підставою для майбутньої спільної діяльності або ж протистояння. Крім того, якщо кандидат на пост глави держави висувається від політичної партії, то передвиборча програма відображає стратегічні пріоритети партії, а тому виступає своєрідним орієнтиром для її членів та інших партій [2, с. 11, 13].

Так, у п. 3 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про вибори Президента України» зазначається, що Центральна виборча комісія реєструє кандидата на пост Президента України за умови отримання передвиборчої програми кандидата, викладеної державною мовою, обсягом до 12 000 друкованих знаків (на паперовому носіїві та в електронному вигляді) [3].

Таким чином, передвиборча програма – це документ, який обов'язково подається кандидатом на пост Президента України з метою його реєстрації у Центральній виборчій комісії, причому незалежно від того, є кандидат самовисуванцем або висувається від політичної партії. У цьому контексті необхідно акцентувати на тому, що на відміну від кандидатів у народні депутати, які висуваються політичними партіями та подають для реєстрації до Центральної виборчої комісії програми відповідних партій, кандидат на пост Президента України, згідно із Законом України «Про вибори Президента України», завжди подає власну передвиборчу програму.

Водночас цим Законом не встановлено конкретних вимог до форми та змісту передвиборчої програми, окрім вимог до її обсягу та обмежень, зокрема щодо недопущення наявності у передвиборчій програмі кандидата положень, спрямованих на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжет-

нічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення [3].

Крім офіційного документа, який подається в обов'язковому порядку до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидата на пост Президента України, передвиборча програма також виконує інформаційну та агітаційну функції.

Зокрема, відповідно до ст. 56-3 Закону України «Про вибори Президента України», однією з форм спеціального інформаційного забезпечення виборів є інформування виборців про передвиборні програми кандидатів на пост Президента України, а також розміщення інформаційного плакату, який має містити передвиборчу програму кандидата на пост Президента України, подану ним до Центральної виборчої комісії під час реєстрації, із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, посади (заняття), місця роботи та проживання, партійності кандидата, а також фотографію кандидата, подану ним під час реєстрації.

Агітаційна функція передвиборчої програми кандидата на пост Президента України виражається у тому, що одним із засобів передвиборчої агітації є проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій стосовно положень передвиборчих програм та політичної діяльності партій – суб'єктів виборчого процесу – чи політичної діяльності кандидатів на пост Президента України [3].

Таким чином, аналізуючи положення Закону України «Про вибори Президента України», можна дійти висновку, що передвиборча програма кандидата на пост Президента України має правовий статус, аналогічний статусу передвиборчої програми кандидата у народні депутати або політичної партії, від якої було висунуто кандидата. Відповідно, передвиборча програма кандидата на поста Президента України виступає одночасно офіційним документом, що подається з метою реєстрації кандидата до Центральної виборчої комісії, формою спеціального інформування виборців та засобом передвиборчої агітації.

Однак у науковій літературі недостатньо уваги приділяється дослідженню правового статусу передвиборчої програми як офіційного документа, визначенню її місця в системі актів державного програмування та стратегування.

Б. Бабін, один із небагатьох науковців, які досліджували юридичну природу передвиборчої програми саме як документа державного програмування, вважає, що варто розмежовувати передвиборчу програму Президента України та програму діяльності Президента України. Причому, як зазначає науковець, зв'язок між цими двома програмами у чинному законодавстві не прописаний [4, с. 33–34].

Дійсно, поняття передвиборчої програми кандидата на пост Президента України не визначається в законодавстві України, а поняття «програма діяльності Президента України» взагалі не згадується в Конституції та законах України. На цій підставі можна дійти висновку, що програма діяльності Пре-

зидента України не є документом, обов'язковим для розроблення та виконання главою держави. Водночас, передвиборча програма кандидата на пост Президента України визнається офіційним документом, який має стати основою майбутньої діяльності глави держави.

З цього приводу Б. Бабін зазначає, що за умов змішаної республіки найбільш вдалою послідовністю інтеграції передвиборчої програми кандидата на пост Президента України, який отримав перемогу на виборах, є: передвиборча програма кандидата у Президенти України – програма діяльності Президента України – програма діяльності уряду, сформованого Президентом України та парламентом, – державна програма економічного і соціального розвитку України – державні цільові програми тощо. [4, с. 33–34].

Представлена система дещо відрізняється від тієї, що визначена Конституцією та чинним законодавством України. Зокрема, роль так званої програми діяльності Президента України, яка ґрунтується на передвиборчій програмі кандидата, відіграють щорічні послання глави держави до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Тому саме щорічні послання мають посісти вищий рівень в ієрархії стратегічних документів вже обраного Президента України, в яких варто враховувати завдання, визначені у передвиборчій програмі кандидата на пост глави держави.

Таким чином, має бути дотримана така система: передвиборча програма кандидата на пост Президента України, який отримав перемогу на виборах (основа стратегічної правотворчості), – інавгураційна промова глави держави – щорічні послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України, скориговані за необхідності у позачергових посланнях до парламенту та народу України, – коаліційна угода депутатських фракцій Верховної Ради України – Програма діяльності Кабінету Міністрів України – державні цільові програми.

Для того щоб передвиборча програма кандидата на пост Президента України закріпила свій статус офіційного документа, положення якого враховуються в діяльності глави держави та його стратегічних актах, має забезпечуватися обов'язковість виконання визначених в ній завдань. Цього можливо досягти за таких умов: 1) законодавчого закріплення вимог до змісту та структури передвиборчої програми кандидата на пост глави держави; 2) законодавчого визначення механізму забезпечення виконання завдань, визначених у передвиборчій програмі, закріплення її статусу як основного програмного документа майбутнього глави держави.

Що стосується першої умови, так само, як у законодавстві України відсутні будь-які вимоги до змісту та структури передвиборчих програм кандидатів у народні депутати, вони відсутні і щодо передвиборчої програми кандидатів на пост Президента України.

Проте відсутність законодавчих вимог до змісту передвиборчої програми кандидата на пост Президента України на практиці призводить до того, що в

основному кандидати використовують загальні гасла та лозунги, які часто не містять чіткої стратегічної позиції відповідного кандидата, а тому можуть призвести до маніпулювання свідомістю громадян із метою переконання їх у здійсненні бажаного вибору.

На це, зокрема, звертають увагу деякі науковці. Так, Ю. Маковецька-Гудзь, проаналізувавши передвиборчі слогани 2014 р., робить висновок, що мова текстів була яскравою та містила безліч лінгвістичних та психологічних маніпуляцій: займенники, що об'єднують/акцентують увагу на особі, гасла, ідеологеми тощо. Усі ці та багато інших прийомів посилювали ефект політичного тексту та його безпосереднього впливу на суб'єкт сприйняття, тобто виборця [5, с. 67].

Що стосується структури передвиборчої програми кандидата на пост глави держави, то, як зазначається у науковій літературі, вони будуються за блоками-напрямами суспільного розвитку, серед яких державне будівництво, духовне життя, правова сфера, економічне життя, соціальна сфера, зовнішня політика тощо. Усі ці розділи мають містити серйозні обґрунтування того чи іншого шляху розвитку сфери життя в баченні кандидата, включаючи математичне пояснення [6, с. 36].

Звичайно, викладення детального плану реалізації поставлених завдань у передвиборчій програмі не вимагається, але загальна концепція має бути визначеною, тобто доцільно зазначити, які законодавчі акти планується прийняти з метою реалізації тих чи інших завдань, які організаційні механізми запровадити з метою забезпечення виконання відповідних актів, яких інших дій необхідно вжити. Причому структурованість передвиборчої програми за основними напрямками запланованих реформ дозволяє простежити реальність кожної з них.

Наступною умовою набуття передвиборчою програмою правового статусу офіційного, обов'язкового для виконання у разі обрання кандидата на пост глави держави, документа, є наявність механізму забезпечення дотримання обраним Президентом України зобов'язань, взятих на себе у передвиборчій програмі.

Розмірковуючи про можливість запровадження обов'язкового виконання завдань, викладених у передвиборчій програмі, кандидатом на пост Президента України, який отримав перемогу на виборах (оскільки такий обов'язок витікає з положень ст.ст. 1, 3, 6, 8, 69 Конституції України), необхідно зазначити, що для цього важливою є не тільки наявність організаційного механізму, але й можливість застосування до глави держави конституційної відповідальності.

Так, поширеним у світовій практиці різновидом конституційної відповідальності глав держав є його дострокове усунення з поста у порядку імпічменту.

У Конституції України також передбачені підстави дострокового припинення повноважень Президента України. Зокрема, згідно зі ст. 108 такими підставами є: 1) відставка; 2) неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я; 3)

усунення з поста в порядку імпічменту; 4) смерті. Водночас у ст. 111 Конституції України зазначається, що Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Проте імпічмент, як вид конституційної відповідальності, не може бути застосований до глави держави за порушення ним зобов'язань, визначених у передвборчій програмі, оскільки це не можна вважати державною зрадою або злочином.

Тому найбільш поширеним аспектом конституційної відповідальності глави держави в європейських країнах та США вважається моральна відповідальність.

Необхідно погодитись з думкою Р. Жмудського, який вказує на те, що подальша політична кар'єра особи залежить від оцінки її діяльності виборцями, тобто передбачається, що єдиним інструментом політичної відповідальності є вибори, під час яких люди не голосують за партії чи осіб, які не виконали попередньо взятих на себе зобов'язань [7, с. 202].

Подібна точка зору висловлена Г. Малкіною, яка вважає, що політична відповідальність президента може мати не тільки правовий, а й моральний характер. Моральна відповідальність глави держави реалізується на президентських виборах через відмову виборців в обранні відповідного кандидата на наступний строк. У такому випадку йдеться не про правовий механізм притягнення президента до відповідальності, а про моральний осуд виборцями його політики [8, с. 47].

Отже, конституційна відповідальність глави держави за невиконання зобов'язань, визначених у передвборчій програмі, передусім, має моральний характер і полягає в необранні відповідного кандидата на пост глави держави на чергових виборах. Водночас така ситуація зумовлює необхідність законодавчого закріплення статусу передвборчої програми кандидата на пост Президента України як офіційного документа, обов'язкового для виконання кандидатом у разі його перемоги на виборах. Крім того, у цьому контексті можна запропонувати внесення змін до ч. 1 ст. 10 та, відповідно, інших норм Закону України «Про вибори Президента України», де зазначити, що право висування кандидата на пост Президента України реалізується виключно через політичну партію, тоді відповідальність за дії обраного глави держави нестиме і відповідна політична партія.

Таким чином, за результатами проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. Передвборча програма кандидата на пост Президента України – це офіційний політико-правовий документ ненормативного характеру, що подається до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидата на пост Президента України та є засобом спеціального інформаційного забезпечення виборів, а також може використовуватися як інструмент передвборчої агітації, в якому послідовно викладені суспільно-управлінські реформи, які зобов'язуються виконати кандидат у разі отримання перемоги на виборах, та загальна стратегія їх реалізації.

2. Передвборча програма є основою стратегічної правотворчості Президента України, оскільки на основі конституційного принципу народовладдя, яке реалізується, зокрема, через президентські вибори, голосуючи за відповідного кандидата на пост глави держави, народ обирає напрями майбутнього розвитку країни, реформи та стратегію їх реалізації, способи досягнення поставлених цілей, які визначені у передвборчій програмі.

3. Недоліками сучасного стану конституційно-правового регулювання статусу передвборчої програми кандидата на пост Президента України є: 1) невизначеність вимог до змісту та структури передвборчої програми кандидата на пост глави держави; 2) відсутність законодавчо визначеного механізму забезпечення виконання завдань, які містить передвборча програма, через несформованість її статусу як основного програмного документа майбутнього глави держави.

4. З метою усунення означених недоліків необхідно: 1) в окремі статті Закону України «Про вибори Президента України» визначити статус передвборчої програми як головного програмного документа діяльності новообраного глави держави; визначити вимоги до змісту та структури передвборчої програми, зокрема передбачити, що в програмі мають визначатися завдання у таких сферах державної політики: права та свободи людини та громадянина, національна безпека, сфера державного управління, економіка країни тощо; 2) в Указі Президента України «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» закріпити, що під час підготовки щорічних послань глави держави до парламенту мають враховуватися його програмні завдання, визначені у передвборчій програмі; 3) до ч. 1 ст. 10 та, відповідно, інших норм Закону України «Про вибори Президента України» внести зміни, де зазначити, що право висування кандидата на пост Президента України реалізується виключно через політичну партію, тоді відповідальність за дії обраного глави держави нестиме і відповідна політична партія.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Денисюк С., Корнієнко В. Політико-психологічні чинники сприйняття Інституту Президентства в Україні / С. Денисюк, В. Корнієнко // Інститут Президента України в системі державної влади України: матеріали наукової конференції. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2014. – 472 с.
2. Шиманова О. Політична комунікація в системі міжпартійних та внутрішньопартійних відносин в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О. Шиманова. – Львів, 2009. – 22 с.
3. Про вибори Президента України : Закон України від 05.03.1999 р. № 474-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-14>.

4. Бабін Б. Передвиборні програми у правових механізмах програмного регулювання / Б. Бабін // Юридичний вісник. – 2013. – № 2. – С. 30–36.
5. Маковецька-Гудзь Ю. Особливості мовного впливу у передвиборчих політичних текстах / Ю. Маковецька-Гудзь // Вісник НТУУ «КПІ». – 2015. – № 6. – С. 64–68.
6. Ворона П. Передвиборчі програми політичних партій: сучасний етап розвитку громадянського суспільства / П. Ворона // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 33–42.
7. Жмудський Р. Принцип політичної відповідальності влади: досвід демократичних країн / Р. Жмудський // Вісник Національної академії державного управління. – 2012. – № 2. – С. 198–202.
8. Малкіна Г. Політична відповідальність глави держави / Г. Малкіна // Політичний менеджмент. – 2008. – № 2. – С. 42–50.