

## Конституційне та муніципальне право

УДК 342.51

Юрій Данилюк \*

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ІНСТИТУТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ:  
ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

*У статті розглядаються питання інституту глави держави. Досліджується правова основа легітимації інституту Президента в Україні. Розглядаються повноваження Президента України. Дається загальна характеристика інституту глави держави та аналізуються основні його риси. Досліджується роль інституту глави держави на прикладі окремих зарубіжних країн.*

*Ключові слова: Президент, глава держави, інститут президентства, повноваження, форма державного правління, модель президентства.*

***Данилюк Ю. В. Конституционно-правовые аспекты института главы государства: отечественный и зарубежный опыт.***

*В статье рассматриваются вопросы института главы государства. Исследуется правовая основа легитимации института Президента в Украине. Рассматриваются полномочия Президента Украины. Дается общая характеристика института главы государства и анализируются основные его черты. Исследуется роль института главы государства на примере отдельных зарубежных стран.*

*Ключевые слова: Президент, глава государства, институт президентства, полномочия, форма государственного правления, модель президентства.*

***Danyliuk Y. V. Constitutional Legal Aspects of the Head of the State Institute: National and Foreign Experience.***

*The article is devoted to head of state institute. The author researches the legal basis of the legitimization of the President institute in Ukraine. The constitutional powers of the President of Ukraine are examined, the characteristic features of the president institute are analysed. The author also investigates the role of the President institute in foreign countries.*

*Keywords: President, head of the state, presidency institute, the form of government, model of the presidency.*

Питання інституту президентства завжди перебували в центрі уваги науковців та політиків, що обумовлюється важливістю посади президента в системі державного механізму. Слід відзначити, що дані питання досліджувалися такими вченими-конституціоналістами, як Л. Кривенко, О. Копиленко, В. Погорілко, Т. Скомороха, В. Сухонос та інші.

*Метою статті є дослідження проблемних питань інституту президентства на основі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду, з'ясування основних сучасних моделей цього інституту.*

Інституціоналізація президентури в Україні відбулась 5 липня 1991 року після прийняття Закону «Про заснування посади Президента Української РСР та внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР». Нововведення відбулося до проголошення України незалежною суверенною державою. Так, Законом засновувався пост Президента Української Радянської Соціалістичної Республіки та встановлювалося, що Президент Української РСР вступає на посаду з моменту прийняття присяги. До вступу Президента на посаду надані йому цим Законом повноваження виконуються тими ж органами і посадовими особами, які їх до цього виконували.

Правову основу легітимації діяльності Президента склали реформована Конституція УРСР 1978 року, закони «Про Президента Української РСР» (5 липня 1991 року), «Про вибори Президента Української РСР» (5 липня 1991 року) [4, с. 309].

Зокрема, ключовими положеннями Закону «Про Президента Української РСР» були наступні:

- Президент визнавався найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади;
- Президентом міг бути громадянин Української РСР не молодший тридцяти п'яти років на день виборів;
- одна й та ж особа не могла бути Президентом більше двох строків підряд;
- Президент не міг бути народним депутатом, займати будь-яку посаду у державних органах і громадських об'єднаннях, а також в інших організаціях та займатися комерційною діяльністю;
- якщо особа, обрана Президентом, була народним депутатом, то її депутатські повноваження припинялися з моменту вступу на посаду;
- Президент вступав на посаду з моменту прийняття присяги;
- Президент здійснював свої повноваження, спираючись на Кабінет Міністрів Української РСР, міг створювати необхідні управлінські і консультативні структури.

Застосування в системі державної влади України посади Президента значно посилювало увагу суспільства до інституту президентства. Запровадження цього інституту відкрило новий етап у розвитку української державності. До речі, тепер понад **140** країн мають у своєму державному устрої посаду президента. З одного боку, ця цифра відображає масштабність поширення президентства в сучасному світі, з іншого боку, важливо відзначити, що в різних країнах президенти мають різний обсяг повноважень.

Конституційні засади, механізм, ефективність його функціонування – ось тільки деякі з питань, що привертають увагу не лише науковців і політиків-практиків, а й кожного громадянина, небайдужого до пошуку шляхів подальшої демократизації життя в країні.

Окремо слід звернути увагу на положення Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від **08** червня **1995** року (так званої малої Конституції). За приписами статті **19** Президент України був главою держави і главою державної виконавчої влади України. Як глава держави він представляв Україну як у внутрішньодержавних, так і у зовнішніх відносинах, здійснював владу через очолювані ним Уряд – Кабінет Міністрів України та систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади. Отже, як вбачається, Президент України як за Законом «Про Президента Української РСР» так і за Конституційним Договором очолював державну виконавчу владу.

Відповідно до статті **20** Конституційного Договору, Президентом України міг бути обраний громадянин України віком від **35** до **65** років, який проживає в Україні не менш як **10** останніх років перед обранням і володіє державною мовою. Характерною рисою, як бачимо, було запровадження верхньої межі вікового цензу – **65** років.

Як глава державної виконавчої влади України Президент у місячний строк після вступу на посаду або з дня відставки попереднього складу Уряду призначав Прем'єр-міністра України, формував новий склад Уряду України – Кабінет Міністрів України (частина перша статті **22** Конституційного Договору).

За приписами чинної Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені; є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (стаття **102**). 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 (стаття **103**). Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. Тобто, як бачимо, нині верхня межа вікового цензу відсутня.

Слід погодитись з позицією В. Сухоноса, що спроби механічного копіювання зарубіжних моделей організації державної влади, включно з інститутом глави держави, без належного наукового обґрунтування, врахування національного досвіду державного будівництва і критичної оцінки власних можливостей при забезпеченні побудови демократичної

держави спричинили проблеми у функціонуванні системи органів державної влади в Україні [5, с. 106].

Аналізуючи інститут президентства з урахуванням актуальних політичних проблем, варто, гадаємо, замислитися над тим, на що загалом, так би мовити, можна сподіватися від цієї владної структури, яким «запасом» можливостей вона володіє? А понад те – який обсяг президентських повноважень є оптимальним?

Загальновідомо, що батьківщиною інституту президентства є Сполучені Штати Америки, де наприкінці XVIII століття і розпочала «життя» нова владна структура. У США зародився інститут президентства саме як один із найважливіших інститутів політичної системи. На відміну від інших держав того часу, де виконавча влада повсюдно була монархічною, спадкоємною, у США главу держави почали обирати в ході загальних виборів.

З початком XIX століття країни Латинської Америки заходилися копіювати досвід США, а відтак переписувати свої конституції та вводити в державно-владні механізми інститут президентства. У середині XIX століття інститутом президентства звабилися європейці: такі посади з'явилися в структурі влади Швейцарії та Франції.

Активне впровадження республіканської форми правління з інститутом президентства розгортається у XX столітті – із закінченням Першої світової війни. Можливо, не в останню чергу такому ходу речей в монархічній Європі сприяв не лише блискучий демократичний досвід США, але й позитивний імідж 26-го і 28-го американських президентів – двох нобелівських лауреатів, Теодора Рузвельта та Вудро Вільсона [3, с. 46, 106].

Суть «інституту президентства», як вважаємо, можна визначити як інтеграційний правовий інститут, мета якого полягає в узгодженні діяльності інститутів державної влади. В юридичній науці поняття «президент» проектується на поняття «інститут президентства», який визначається як сукупність державно-правових (конституційних) норм, що регулюють формування і функціонування президентської влади.

Важливим для розуміння суті «інституту президентства» є визначення основних рис, що характеризують даний інститут. Серед головних з них виділяють наступні:

– президент є виборним главою держави, який може очолювати виконавчу владу або бути арбітром в системі розподілу влади;

– в організаційному аспекті президент нікому не підлеглий і, взагалі, має високу ступінь незалежності від будь-яких інших державних органів, що не знімає з нього обов'язку діяти в межах правового поля держави;

– посада президента має яскраво виражений політичний характер. Йому належить важлива роль у формуванні політики держави, верховного політичного керівництва державними справами [2, с. 25].

В конституціях зарубіжних країн для характеристики президентської влади найбільш широко вживаним є термін «глава держави» (Україна, Росія). Конституція Італії зазначає: «Президент Республіки є Главою Держави...». Аналогічним чином визначений статус президента і в Конституції Угорщини: «Главою держави Угорщина є Президент республіки...». У конституціях низки країн спеціально підкреслено, що президент є главою виконавчої гілки влади.

Згідно з Конституцією США «виконавча влада надається Президенту Сполучених Штатів Америки». У тому ж дусі сформульована Конституція Мексики: «Здійснення верховної виконавчої влади покладається на особу, що іменується «Президентом Мексиканських Сполучених Штатів». За Конституцією Франції, «президент... забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних влад». Аналогічну роль відводить главі держави і сучасна Конституція Румунії: «Президент... забезпечує дотримання Конституції і нормальне функціонування публічної влади». З цією метою президент діє як посередник між органами державної влади, а також між державою і суспільством, є «вищою посадовою особою». Іноді президент має номінальне значення, виконуючи в основному церемоніальні обов'язки, і володіє незначними повноваженнями, що характерно для ФРН [2, с. 221].

У конституціях деяких інших країн світу ця проблема формально не є повністю розв'язаною. У Фінляндії президент наділений вищою виконавчою владою, він може навіть проігнорувати рішення, що було одноставно прийняте членами Державної ради [2, с. 275]. Дещо інша за формою

правова конструкція міститься в Конституції Австрії. Там у статті 19.1 вказано: «Найвищими органами виконавчої влади є Федеральний президент, федеральні міністри і державні секретарі, а також члени урядів земель». Це визначення не містить розмежувань між повноваженнями глави держави – Федерального президента і глави уряду – Федерального канцлера. Подібне розмежування досягається в Конституції Австрії за рахунок достатньо детального переліку прерогатив Федерального президента, з якого випливає, що він є лише номінальним главою виконавчої влади.

В тих країнах, де існують посади президента і прем'єр-міністра, неминуче виникають проблеми розмежування їх повноважень. Навіть в такій демократичній та правовій державі, як Франція, вони далеко не однозначно вирішені на рівні конституційного права. Конституційна модель V Республіки спочатку заклала основи для потенційного конфлікту між президентом і головою Ради міністрів. На відміну від, скажімо, Конституції Італії або Угорщини, в Конституції V Республіки немає окремого положення, що прямо визначає президента як главу держави. Це впливає з духу Конституції, але спеціальна правова норма як така відсутня. У статті 9 вказано: «Президент головує в Раді Міністрів», і в той же час у статті 21 зазначено: «Прем'єр-міністр керує діяльністю Уряду». Такий очевидний дуалізм конструкції французької вищої виконавчої влади в Конституції дає юридичні підстави і президенту, і прем'єр-міністру претендувати на керівництво урядом [1, с. 56]. Ступінь взаємодії між президентом і прем'єром у керівництві французьким урядом залежить від цілої низки партійно-політичних чинників, а між главою держави і прем'єр-міністром можливі політичні розбіжності.

Таким чином, роль глави держави в сучасних країнах світу залежить від обраної тієї чи іншої форми державного правління. Виникнення тих чи інших систем правління в різних країнах зумовлене багатьма чинниками. Значний відбиток на цей процес накладають особливості історичного розвитку країни, специфіка її політичної культури, традицій державності, співвідношення різних політичних сил і лідерів у період розроблення й прийняття конституції. Через це в одних країнах запровадилася парламентська система правління, при якій функції глави держави виконує конституційний монарх чи президент, але реальна виконавча влада зосереджена в руках уряду, підзвітного парламентові (європейська модель), а в інших – створено сильну президентську владу, урівноважену іншими політичними інститутами чи й такою, що переважає за своїми повноваженнями законодавчу і судову влади (американська модель президентства).

Поряд із зазначеним вище додамо, що американська модель президентства є класичною моделлю президентської республіки. Вона відзначається своєю раціональністю: у ній немає властивого деяким іншим країнам дуалізму виконавчої влади, при якому президент і прем'єр-міністр часто суперничають за переважний вплив на урядову політику. Ця модель президентства не допускає і виникнення двовладдя в політичній системі США, коли президент проводить свою політику, а конгрес здійснює свій курс. Система поділу і балансу влади навіть в умовах, коли президент представляє одну партію, а більшість у конгресі належить опозиційній партії, забезпечує єдність державної політики.

Попри прагнення окремих країн, які розвиваються, модифікувати й пристосувати до своїх умов «класичну» президентську республіку, остання все-таки залишається переважно суто американським феноменом, для успішного функціонування якого необхідні певні умови: достатньо високий рівень політичної культури, ретельно розроблена й збалансована система стримувань і противаг тощо. Зазначена модель має низку суттєвих переваг і недоліків, причому останні нерідко переважають у разі трансплантації її на інший, неамериканський, ґрунт.

При парламентській системі державного управління, якщо така передбачає наявність посади президента, останній не має, як правило, реальної політичної влади. Повноваження глави держави, за винятком суто церемоніальних, представницьких (прикладом чого наводилися вище), тут зазвичай здійснюються з дозволу й ініціативи уряду. Це означає, що уряд і його діяльність практично виведені зі сфери прерогатив президента. Прем'єр-міністр і його уряд підзвітні вищому законодавчому органу і можуть бути звільнені парламентом у відставку

в разі винесення їм вотуму недовіри. А президент в умовах парламентського правління не відповідальний за дії уряду і залишається надпартійною фігурою.

У той же час президент у парламентській республіці не обов'язково повинен розглядатись як виключно номінальний глава держави, адже він залишається гарантом правопорядку й уособленням непорушності конституційного ладу. Нерідко він грає роль своєрідного резервного інструменту політичної системи, який активізується в умовах кризи і нестабільності. Якщо уряд втрачає підтримку парламентської більшості або його діяльність паралізується боротьбою різних угруповань, роль глави держави значно зростає, а коло питань, яке вирішує президент на свій розсуд, розширюється. Президент, таким чином, нерідко стає тим сильнішим і самостійнішим, чим слабкішою стає позиція прем'єр-міністра і його підтримка з боку парламенту.

Напівпрезидентським республікам притаманні деякі стійкі характеристики, що дозволяють розглядати їх як самостійну форму правління, функціонування якої має свою логіку. Сутність напівпрезидентської моделі зводиться, насамперед, до поєднання президентської і парламентської систем управління.

Водночас, на відміну від президентської влади американського зразка, модель напівпрезидентського правління в Європі не допускає для президента володіння всією повнотою виконавчої влади. При цій моделі президент не тільки не є головою уряду, а й сам уряд фактично формується залежно від співвідношення партійних фракцій у парламенті. Важливим чинником обмеження президентської влади в її напівпрезидентському варіанті слугує і те, що уряд відповідальний не перед президентом, а перед парламентом. Однак, повноваження глави держави і глави уряду нерідко тісно переплітаються і формально для прийняття рішень вимагається згода їх обох. Найчастіше ситуація виглядає так: президент відповідає головним чином за вирішення загальних, стратегічних питань, а прем'єр-міністр несе відповідальність за щоденне, практичне, безпосереднє управління.

Але об'єм повноважень глави держави у напівпрезидентській республіці багато в чому залежить від розстановки сил на внутрішньополітичній арені, яка визначає різні тлумачення конституції (більш близьке до парламентської чи президентської моделі), що дозволяє пристосовувати її норми до різних обставин. Так, якщо на парламентських виборах перемогли пропрезидентські партії чи блоки, то безумовна першість у сфері виконавчої влади належить президенту, а на долю прем'єр-міністра й уряду в основному залишається реалізація рішень, прийнятих президентом. Перемога ж на парламентських виборах партії (чи блоку партій), опозиційної президенту, різко посилює дуалізм виконавчої влади і приводить до обмеження фактичної компетентності глави держави.

Загалом механізм виконавчої влади у напівпрезидентських республіках складніший, ніж у президентських республіках. І все ж, успішне розв'язання можливого конфлікту між виконавчою і законодавчою гілками влади в цій моделі досить вірогідне, оскільки глава держави наділений повноваженнями розпуску парламенту, а останній за відповідних умов здатний добиватися відставки уряду. Водночас, створення різних змішаних моделей може мати і свої негативні сторони, бо таким чином нерідко порушується або змінюється притаманна тій чи іншій формі правління єдність структури управління й одночасно виникають нові види відносин, колізії, неузгодженості, яких не було у «відпрацьованих» формах правління.

Отже, як видається, конституційні норми багатьох країн передбачають, що президент у своїй діяльності не повинен захищати інтереси якихось окремих соціальних груп і прошарків, а домагатися досягнення блага для всього суспільства. Такого роду зобов'язання й офіційно встановлені стандарти діяльності президента спрямовані на всебічне зміцнення авторитету і гідності посади глави держави.

#### **Список використаних джерел:**

1. Давид Р. Основные правовые системы современности: Пер. с фр. В. А. Туманова / Давид Р., Жоффре-Спинози. – М. : Междунар. отношения, 1999. – 316 с.
2. Конституционное право современной России / [Б. Н. Габричидзе, Б. П. Елисеев, А. Г. Чернявский и др.]. – М. : Дело и Сервис, 2001. – 416 с.

3. Лауреати Нобелівської Премії 1901-2001: енциклопедичний довідник / Укл. С. О. Довгий, В. М. Литвин, В. Б. Солоіденко. – Вид. ювілейне. – К. : Український видавничий центр, 2001. – 763 с.
4. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: Монографія / [В. Ф. Погорілко, Л. Т. Кривенко, В. Б. Авер'янов та ін]; відп. ред. В. Ф. Погорілко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України : А.С.К., 2003. – 652 с.
5. Сухонос В. Статус глави держави в умовах демократичного режиму / В. Сухонос // Право України. – 2013. – № 8. – С. 106–112.

*\* Данилюк Юрій Васильович – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач сектору законопроектних робіт Інституту законодавства Верховної Ради України.*