



Володимир СУХОНОС,

*професор кафедри державно-правових дисциплін
ДВНЗ «Українська академія банківської справи
Національного банку України», доктор юридичних наук, доцент*

ВЛАДА ГЛАВИ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ РЕСПУБЛІКИ

Ключові слова: глава держави; президент; виконавча влада; республіка.

Реформування конституційної системи, що відбулося у 2010 році, повернуло нашу державу від існуючої у 2005–2010 роках парламентсько-президентської республіки до президентсько-парламентської. Втім, розвиток конституційного процесу на цьому не завершився, про що свідчить створення Конституційної асамблеї, покликаної підготувати зміни до Основного Закону України, включаючи питання організації та діяльності органів державної влади, в тому числі й інституту глави держави.

Численні дискусії про місце і роль глави держави у державному механізмі України засвідчили, що конституційна реформа, яка триває в Україні, набула перманентності й потребує завершення. Вказана обставина вимагає від науковців якісно нових підходів і теоретичних розробок з цієї проблематики. Саме тому різні аспекти інституту глави держави та створюваних ним консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, служб досліджували вітчизняні й зарубіжні вчені: С. Валанзуала, В. Кайнов, Ю. Коломієць, Р. Нойштадт, С. Паречина, С. Серьогіна, О. Скрипнюк, С. Холмс, І. Хутинаєв та інші.

Підходи зазначених науковців до характеристики інституту глави держави, і насамперед його місця у конституційно визначеному механізмі забезпечення державної влади, досить різні. Це зумовило необхідність комплексного теоретичного дослідження цього інституту, порівняння правових засад з практикою їх реалізації, враховуючи досвід зарубіжних країн та численні спроби удосконалення відповідних правових норм у ході реформування політичної системи України.

Саме тому метою нашої статті є дослідження характеру влади глави держави в умовах республіки.

Для її реалізації необхідно вирішити наступні взаємопов'язані завдання: по-перше, дослідити можливість віднесення глави держави до виконавчої гілки влади; по-друге, в цілому проаналізувати повноваження глави держави щодо органів виконавчої влади.

Основоположники теорії поділу влади Джон Локк та Шарль Луї Монтеск'є мали свою точку зору щодо виконавчої влади. Так, Дж. Локк визначав виконавчу владу як таку, що наглядає «за виконанням створених і чинних законів» та «охоплює виконання внутрішніх законів суспільства, тобто всього того, що є його частинами» [1, 207–208]. На відміну від Локка, Монтеск'є визначав виконавчу владу як таку, що «оголошує війну чи укладає мир, надсилає чи приймає послів, забезпечує безпеку, попереджає нашествя» [2, 290]. Фактично Монтеск'є наголошував на зовнішньополітичному характері виконавчої влади. І недаремно філософ наполягав на передачі виконавчої влади монарху, адже «таке правління, що майже завжди потребує швидких дій, краще виконується одним, аніж багатьма» [2, 295].

Сучасну філософську думку щодо характеру й функцій виконавчої влади найбільш чітко сформулював відомий російський філософ-дисидент О. Зинов'єв: «Функції виконавчої влади – керівництво повсякденною діяльністю держави» [3, 317].

Розглядаючи інститут глави держави як ключову складову конституційно встановленої системи виконавчої влади, необхідно зауважити, що ступінь впливу глави держави на виконавчу владу насамперед залежить від статусу президента щодо зазначеної гілки влади та існуючої системи правління.

Говорячи про функції виконавчої влади, може погодитися з думкою доктора юридичних наук К. Бельського, який їх розділив на два рівні: основні та інструментальні. До основних він відніс: функцію охорони громадського порядку та забезпечення національної (державної) безпеки; регулятивно-управлінську функцію; функцію забезпечення прав і свобод громадян. До допоміжних функцій, що носять інструментальний характер, К. Бельський відносить правотворчість, застосування права та юрисдикцію.

При цьому, на думку К. Бельського, громадський порядок передбачає громадську безпеку [4, 15]. Саме у цій сфері глава держави може відіграти вирішальну роль. Передусім це пов'язано із правом глави держави запроваджувати надзвичайний стан. Так, згідно зі ст. 76 Конституції Республіки Корея від 17 липня 1948 року президент може запроваджувати надзвичайний стан під час внутрішнього безладу. Така причина запровадження надзвичайного стану передбачена й Конституцією Ємену від 29 вересня 1994 року (ст. 121). У Конституції Мадагаскару від 19 липня 1992 року (ст. 59), президент Республіки може запроваджувати надзвичайний стан для забезпечення громадського порядку. Крім того, запроваджувати надзвичайний стан мають право президенти таких держав, як Камерун (ч. 1 ст. 9 Конституції) та Словаччини (п. «т» ст. 102 Конституції).

З другого боку означеної функції, зауважує К. Бельський, є національна (державна) безпека, яку він визначив як «стан захищеності інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз» [4, 17]. Насамперед до неї необхідно включати державну та оборонну безпеку, а також інші її види: економічну, інформаційну, медичну, екологічну тощо. Ця функція забезпечується діяльністю збройних сил, органами безпеки та іншими структурами. Проте найбільш істотну роль тут може відігравати саме глава держави.

Іншою важливою функцією виконавчої влади президента є регулятивно-управлінська. Це діяльність глави держави «...з керівництва економікою, фінансами, культурою, освітою, охороною здоров'я, обороною, внутрішніми та зовнішніми справами держави» [4, 17]. Окрім охорони здоров'я, усіма цими сферами може (так чи інакше), керувати президент.

Так, у Федеративній Республіці Нігерія існує два типи бюджетів, один з яких утворює «Рахунок Федерації», куди зараховуються усі прибутки, зібрані урядом Федерації, окрім прибутків з по-

датків на особисті прибутки персоналу збройних сил Федерації, нігерійської поліції, міністерств та урядових департаментів, що відповідають за іноземні справи, тощо. Президент, згідно з ч. 2 ст. 162 Конституції Республіки повинен запропонувати Національним зборам проект витрат з «Рахунку Федерації».

У Республіці Корея існує такий дорадчий орган, як Економічна консультативна рада (ст. 93 Конституції), що відає сферою соціально-економічного розвитку. Проте реальні кроки в економічному реформуванні країни здійснює уряд. Як слушно зазначав у 1990 році тодішній президент Республіки Корея Ро Де У: «Економічне зростання Республіки Корея за останні 20 років загалом складало 8,5 відсотка на рік. Багато в чому це було досягнуто поєднанням двох чинників, що взаємодоповнювали один одного та діяли в умовах ринкової економіки – творчих пошуків ділового світу та ефективної політики уряду» [5]. Цим урядом є Державна Рада [6, 121]. Головою Державної Ради згідно з ч. 3 ст. 88 Конституції є президент.

Іншою сферою докладання зусиль, які може здійснити президент, є культура та освіта. Зокрема, Президент Словаччини, згідно з п. «h» ст. 102 Конституції має право призначати та звільняти ректорів вищих навчальних закладів, а також призначати професорів вищих навчальних закладів.

Істотними є президентські повноваження у керівництві обороною. Вже було характеризувано статус президента як головнокомандувача збройних сил. Проте в деяких країнах існують спеціалізовані органи (Державні комітети оборони, Ради безпеки тощо), що відповідають за оборону країни, й вагома роль у їхньому формуванні та функціонуванні належить саме главі держави.

У Республіці Корея керівництво обороною здійснює президент як головнокомандувач збройних сил. Проте у нього є дорадчий орган – Рада державної безпеки, яка відповідно до ч. 1 ст. 91 Конституції країни надає поради президенту з питань військової політики. Раду очолює згідно з ч. 2 означеної статті сам глава держави.

У Республіці Мадагаскар президент також є Верховним головнокомандувачем, але згідно з ч. 1 ст. 55 Конституції Республіки він ще очолює роботу колегіальної структури – Верховної ради національної оборони, яка має право відповідно до ч. 2 означеної статті надавати главі держави поради щодо використання збройних сил за кордоном.

Другим напрямом управління сферою оборони є кадрові повноваження глави держави. Зокрема, у Федеративній Республіці Нігерія державним органом, призначеним здійснювати керівництво у сфері оборони, є Національна рада оборони. Відповідно до ч. 2 ст. 154 Конституції країни голову та членів цієї ради призначає президент на власний розсуд.

Третім варіантом управління сферою оборони є установчі повноваження глави держави. Так, п. 10 ст. 118 Конституції Ємену надає президенту право присвоювати військові звання.

Щодо керівництва внутрішньою політикою, то президенти зазначених вище країн, будучи частиною виконавчої влади, реалізують цю функцію.

Як приклад можна навести ситуацію в Республіці Корея. 19 квітня 1960 року припинив своє існування режим героя війни з КНДР Лі Син Мана. Були проведені певні ліберальні реформи, які не мали успіху, і 16 травня 1961 року до влади прийшла Верховна рада національної реконструкції. Наприкінці 1963 року відбулися загальні парламентські вибори, на яких перемогу здобула Демократична республіканська партія на чолі з генералом Пак Чжон Хі. Висунувши політичні гасла національного відродження, зміцнивши самосвідомість і самоврядування, Пак був твердо переконаний, що «...в соціально-економічних умовах Азії економічне процвітання є можливим лише на основі тоталітаризму з його обмеженням демократичних процесів на користь прискорення економічного зростання» [7, 364].

Внаслідок цього у Південній Кореї встановився авторитарний режим модернізаційного типу, метою якого було проведення відповідної соціальної й передусім економічної модернізації.

Свого часу відомий радянський журналіст зазначав: «Замість абстрактної демократії народу було запропоновано конкретний план економічної стабілізації, який, не обіцяючи свободи, відкривав реальну можливість вирватися зі злиднів та отримати достатньо «хліба насущного»... З самого початку у південнокорейської військової диктатури визначилася своєрідна «економічна спеціалізація», а репресивні інститути, зорієнтовані на придушення інакомислення, відігравали другорядну функцію, забезпечуючи спокійне соціальне тло для інтенсивної економічної діяльності. В голодну пору за демократією ніхто на рівні масової свідомості не журився» [8, 110].

Втілюючи ці заходи, Південна Корея стала потужною індустріальною країною, і 1980 року

частка промислових галузей у складі ВВП перевищила 40%. Крім того, економіка почала переорієнтовуватись з імпорту на експорт, і в Міністерстві торгівлі та промисловості було створено спеціальне бюро з оцінки експортної ситуації, що детально аналізувало досягнення деяких фірм у сфері експортних показників.

Усі ці кроки забезпечував уряд на чолі з президентом Пак Чжон Хі.

Після його вбивства 26 жовтня 1979 року політична ситуація в країні загострилась, і в травні 1980 року було запроваджено військовий стан: закрито всі університети, заборонено мітинги та демонстрації, встановлено цензуру та заарештовано лідерів опозиції.

Президентом Республіки Корея 1 вересня 1980 року став генерал Чон Ду Хван. Його «спадкоємцем» повинен був стати генерал Ро Де У. І хоча термін президентських повноважень Чон Ду Хвана завершувався у 1988 році, Ро Де У кинув йому виклик: 29 червня 1987 року він опублікував «Декларацію демократичних реформ», що передбачала прямі вибори президента. Як згодом згадував сам генерал: «У відповідь на зростаюче прагнення народу до демократизації суспільства згідно з досягнутим рівнем економічного розвитку 29 червня 1987 року я опублікував «Декларацію демократичних реформ», що дала поштовх стрімким змінам у нашій республіці. Мета цих змін – демонтаж старої авторитарної системи і запровадження справжньої демократії» [5].

На перших демократичних виборах 16 грудня 1987 року Ро Де У був обраний президентом Республіки Корея, здобувши 36,6% голосів виборців. У 1993 році він втратив посаду, а згодом його було притягнуто до кримінальної відповідальності за корупційні дії та державну зраду.

Наступним президентом Республіки Корея у 1993 році став Кім Йон Сам. Саме він розпочав боротьбу з корупцією в державному апараті (наказав заарештувати за корупційні дії колишніх президентів Чон Ду Хвана та Ро Де У) та зажадав, щоб військові та урядові посадові особи почали публікувати свої фінансові звіти. Проте особливих успіхів він не досяг, і в грудні 1997 року президентом Республіки Корея був обраний Кім Де Чжун.

У цей час країну охопила глибока економічна та політико-управлінська криза. Зокрема, владні повноваження було розподілено між президентом та однопалатним парламентом, а політичне життя характеризувалося своєрідною «персоналізацією» при слабкій ролі політичних партій. У сфе-

рі державного управління існувала традиція поєднання чиновницьких та міністерських посад. Крім того, велика кількість державних службовців була скомпрометована підозрами у «кумівстві» та корупції.

Для подолання цих труднощів адміністрація Кім Де Чжун тричі провела реструктуризацію державного апарату.

7 січня 1998 року Кім Де Чжун створив Комітет з реформування державного адміністративного управління, який складався з 22 членів. Провівши публічні слухання та консультації з вищими державними органами, він 18 лютого 1998 року завершив розробку програми перебудови державного управління, згідно з якою передбачалося три глобальні реорганізації державного апарату [9, 459].

Стосовно ж керівництва зовнішніми справами, то насамперед воно пов'язане з дипломатичними та кадровими повноваженнями глави держави. Зокрема, президент Республіки Ємен, згідно зі ст. 118 Конституції представляє Республіку на міжнародному рівні (п. 1), своїми декретами затверджує договори та угоди, ухвалені Палатою представників (п. 12) або Кабінетом (п. 13), встановлює дипломатичні відносини з іншими країнами та призначає до них послів (п. 14), а також акредитує дипломатичні представництва інших держав і міжнародних організацій у Ємені (п. 15). Президент Республіки Камерун відповідно до п. 4 ст. 8 Конституції Республіки акредитує Надзвичайних та Повноважних послів і посланців за кордон. Щодо іноземних Надзвичайних та Повноважних послів і посланців, то вони акредитуються при ньому.

Третю групу основних функцій, з точки зору К. Бельського, утворює функція забезпечення прав та свобод громадян [1, 18]. На сьогодні ця функція реалізовується у трьох варіантах.

Перший варіант визначає президента як гаранта Конституції, яка закріплює основні права та свободи громадян. Так, стаття 10 Конституції Ісламської Республіки Мавританії гарантує своїм громадянам громадянські права і свободи (свободу пересування, свободу слова, свободу зібрань тощо). Згідно з ч. 1 ст. 24 Конституції президент є її гарантом.

Другий варіант передбачає закріплення означеної функції шляхом президентської присяги. Так, у Конституції Словацької Республіки

(ч. 1 ст. 104) закріплюється наступне: «Свої обов'язки буду виконувати в інтересах громадян» [10, 140].

Проте варіантом, що найбільше використовується, є третій: коли в конституціях закріплюються конкретні права президентів, спрямовані на охорону та захист прав і свобод громадян. Насамперед такими президентськими повноваженнями є право помилування, амністії чи пом'якшення покарання. Зокрема, вказані права закріплені конституціями Камеруну (п. 7 ст. 8), Республіки Корея (ст. 79), Мадагаскару (п. 6 ст. 56), Нігерії (ст. 175), Словаччини (п. «j» ст. 102) та Чехії (п. «g» ст. 62 та п. «j» ст. 63).

Іншим напрямом третього варіанта є право президента оголошувати референдум, на якому народ країни висловлює свою думку щодо загальнонаціональних чи місцевих питань. Таке право передбачається конституціями Ємену (п. 3 ст. 118), Республіки Корея (ст. 72) та Словаччини (п. «п» ст. 102).

Другий рівень функцій глави держави має допоміжний характер і полягає у його правотворчій та оперативно-виконавчій діяльності.

Що стосується правотворчості, то здебільшого вона полягає у виданні главою держави нормативно-правових актів: указів, декретів, ордонансів тощо.

Так, президенти Ємену (ст. 119) та Республіки Корея (ст. 75) згідно з конституціями своїх країн мають право видавати декрети.

Щодо оперативно-виконавчої діяльності, то, наприклад, в Республіці Камерун президент відповідно до п. 9 ст. 8 Конституції може надавати адміністративні послуги. В Мадагаскарі президент в порядку п. 5 ст. 56 Конституції надсилає запити до адміністративних органів.

Таким чином, більшість дослідників цього питання наголошують саме на повноваженнях, що характеризують належність глави держави до виконавчої гілки влади, а тому значна частина конституцій країн світу так чи інакше підтверджують це через надані президентам або монархам повноваження, властиві саме органам виконавчої влади.

У дослідженні характеру владних повноважень глави держави нами зроблено лише перші, але теоретично й методологічно необхідні кроки для розкриття зазначеної теми.

Список використаних джерел:

1. Локк Дж. Два трактати про врядування / Джон Локк; [пер. з англ. О. Терех, Р. Димирець]. – К.: Основи, 2001. – 265 с.
2. Монтескье Ш.Л. О духе законов / Ш.Л. Монтескье // Избранные произведения; [пер. с франц.; ред. М. П. Баскин]. – М.: Ин-т философии АН СССР, 1955. – С. 159–730.
3. Зиновьев А.А. На пути к сверхобществу / Зиновьев А.А. – М.: Центрполиграф, 2000. – 638 с.
4. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти / К.С. Бельский // Государство и право. – 1997. – №3. – С. 14–21.
5. Дунаев В. Азия открыта ветрам перемен: [интервью с президентом Южной Кореи Ро Дэ У] / В. Дунаев // Литературная газета. – 1990. – 18 июля. – С. 14.
6. Шаповал В.М. Державний лад країн світу / Шаповал В.М. – К.: Український центр правничих студій, 1999. – 320 с.
7. Вагман И.Я. 100 знаменитых тиранов / И.Я. Вагман, Н.В. Вукина, В.В. Мирошникова. – Х.: Фолио, 2003. – 510 с. – (Серия «100 знаменитых»).
8. Мирский Г.И. Корейское чудо (Южная Корея 60-х–70-х годов) / Г.И. Мирский // Авторитаризм и демократия в развивающихся странах; [под ред. В.Г. Хороса]. – М.: Наука, 1996. – С. 108–114.
9. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Н. Мэннинг, Н. Парисон; [пер. с англ. под ред. Г.Н. Чепыгова]. – М.: Весь мир, 2003. – 496 с.
10. Конституция Словацкой Республики от 1 сентября 1992 года // Конституции государств Европы: в 3 т. / [ред. Л.А. Окуньков]. – М.: Норма, 2001–2001. – Т. 3. – 2001. – С. 112–158.

Володимир СУХОНОС

**ВЛАДА ГЛАВИ ДЕРЖАВИ
В УМОВАХ РЕСПУБЛІКИ**

Резюме

Статтю присвячено актуальній темі визначення місця глави держави в системі поділу влади. Зокрема, наголошується, що в умовах республіки глава держави завжди наділений виконавчою владою, навіть якщо формально його не віднесено до цієї гілки.

Владимир СУХОНОС

**ВЛАСТЬ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА
В УСЛОВИЯХ РЕСПУБЛИКИ**

Резюме

Статья посвящена актуальной теме определения места главы государства в системе разделения власти. В частности, указывается, что в условиях республики глава государства всегда наделяется исполнительной властью, даже если формально он не отнесен к этой ветви.

Volodymyr SUKHONOS

**POWER OF HEAD
OF STATE IN REPUBLIC**

Summary

The article focuses on an relevant topic of determining the place of the head of state in the system of separation of powers. In particular, it states that, in a Republic, the head of state always has the executive power even when he is not formally included into this branch.