

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ

УДК 342.58(477)

Г. В. Задорожня

кандидат юридичних наук, професор

Київська державна академія водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

У статті на основі доктринальних та законодавчих джерел досліджено такі поняття, як “глава держави” і “конституційно-правовий статус глави держави”, а також визначено складові статусу глави держави, якими є правосуб’єктність, принципи діяльності, компетенція, гарантії та відповідальність.

Ключові слова: глава держави, конституційно-правовий статус глави держави, правосуб’єктність, компетенція, гарантії, відповідальність.

I. Вступ

Дослідження поняття “конституційно-правовий статус глави держави”, як і визначення складових його статусу, є актуальним у сучасному конституціоналізмі. Широке використання в джерелах права словосполучення “конституційно-правовий статус глави держави” є швидше даниною, усталеним формальним юридичним виразом, ніж об’єктивізацією певного юридичного змісту. Законодавство України та інших країн світу не містить дефініції “конституційно-правовий статус глави держави”, а в національних правових системах не склалася практика ухвалення узагальненого закону “Про органи державної влади”, предметом якого могли б стати наведені вище та інші споріднені питання (правосуб’єктність, відповідальність, принципи функціональної діяльності тощо). Крім того, у правовій науці немає моністичного підходу щодо визначення елементів правового статусу глави держави.

II. Постановка завдання

Тема цієї публікації зумовлює комплексний пошук відповідей на низку теоретичних і практичних питань, наприклад, у теоретико-правовому сенсі необхідно окреслити понятійно-категоріальний апарат і наповнити його відповідним змістом; сформулювати такі поняття, як “глава держави”, “конституційно-правовий статус глави держави” тощо; ідентифікувати правову природу феномена глави держави, тобто розкрити юридичну характеристику глави держави як одного з невід’ємних політико-правових суб’єктів публічного владарювання й з’ясувати, чим зумовлена практична необхідність дослідження конституційно-правового статусу глави держави.

III. Результати

Аналізуючи відповідь на питання щодо практичної необхідності дослідження стату-

су глави держави, вкажемо, що вона полягає, насамперед, у з’ясуванні нормативно визначених і фактично допустимих меж державно-владного впливу глави держави на інших суб’єктів правовідносин, зокрема й фізичних осіб, оскільки суспільство, здійснюючи в особі вчених, практикуючих юристів та політиків свого роду “моніторинг” конституційно-правового статусу глави держави, може дієво запобігти можливості узурпації ним державної влади. Відтак, практична необхідність дослідження конституційно-правового статусу глави держави зумовлена визначенням міри, меж і тенденцій його державно-правового впливу в суспільстві та в державі, а також визначенням існуючого порядку взаємодії глави держави з іншими інститутами влади.

Словосполучення “глава держави” набуло стійкого застосування в юриспруденції у зв’язку з прийняттям Французької хартії від 04.06.1814 р., яка вперше унормувала цю дефініцію: “Король – верховний глава держави” (ст. 14) [1, с. 218]. Відтоді вчені намагаються сформулювати поняття “глава держави”. Наразі є безліч його інтерпретацій. Перманентність такого процесу зумовлена: а) появою нових юридичних форм глави держави (директорія, президія рад, духовний лідер держави тощо); б) зміною ролі глави держави в механізмі державного регулювання національних систем права, як от еволюція інституту імператора Японії від всевладного правителя до номінального представника влади; в) стійкою тенденцією зростання ролі глав національних урядів (ФРН, Італія, Індія тощо) тощо. Відтак, при визначенні поняття “глава держави” необхідно знайти ті складові, які відтворюють універсальну сутність глави держави в правових системах національних країн.

Низка визначень поняття “глава держави” ґрунтується на однобічному підході до

розуміння його сутності, наприклад, поняття глави держави як “органу, що очолює систему державних органів”. Ця дефініція правильно визначає інститут глави держави за формою, тобто “це орган держави”, деякі національні конституції прямо це вказують, наприклад, “до органів державної влади належать Президент Республіки, Асамблея Республіки, Уряд, суди” (ст. 110 Конституції Португалії), проте досить дискусійною є теза – “глава держави” очолює “систему державних органів” (Ізраїль, Японія, ФРН тощо). Глава держави представляє не систему державних органів, а державу в цілому. Наслідуючи традиції, утверджені в монарший період, глава держави, незалежно від того, носієм якої юридичної форми він є, представляє свою країну і на внутрішньо-, і на міжнароднополітичному рівнях. Щоправда, якість такого представництва залежить від обсягу його повноважень (фактичних чи номінальних), визначених конституційним законодавством або традиціями в давні часи.

О. О. Максимова дещо по-іншому визначає поняття “глава держави”. На її думку, це вища посадова особа (або колегія таких осіб) і державний орган, що займає, як правило, формально вище місце в ієрархії державних інститутів [2, с. 18]. Автор цієї дефініції визначає главу держави двояко: і як “посадову особу”, і як “державний орган”. На нашу думку, ці дві категорії не можна ототожнювати, вони мають різну правову природу, оскільки “державний орган” має статус юридичної особи, чого не можна сказати про “посадову особу”. Тому правильною є позиція тих учених, які не відносять президента до посадових осіб публічної влади, оскільки вони виступають суб’єктом управління певної організаційної структури.

Інші вчені ідентифікують главу держави лише як “особу” [3, с. 9] або “посадову особу”, яка займає формально вище місце в структурі державних інститутів. У джерелах права категорія “посадова особа” визначається як керівник державного органу чи його апарату, на якого законами та іншими нормативно-правовими актами покладено виконання певних функцій і яка обіймає вищу посаду в державному органі. З наведених та інших джерел права випливає, що посадова особа займає відповідно до законодавства штатну посаду в певному органі державної влади. І тут справедливо зауважує С. Г. Сьєрґіна: “Якщо визнати главу держави посадовою особою, постає питання – в якому органі він займає посаду?” [4, с. 18].

У процесі формування змісту поняття “глава держави” доцільно врахувати ті складові, які відтворюють його універсальну сутність. Глава держави як орган влади наділений державно-владними повноваженнями, наявність яких означає, що він уповнова-

жений приймати правові акти, дія яких поширюється на всю територію держави, і має право домагатися за допомогою встановлених засобів легального примусу їх виконання. Таким чином, окреслюється загальнодержавність глави держави як органу державної влади.

Наступна складова інституту глави держави – його склад. Історичний досвід та аналіз законодавства країн світу вказують на те, що глава держави переважно є одноосібним органом, що є логічним, виправданим і ментально прийнятним для соціуму, проте не варто заперечувати наявність у державно-правовій практиці колегіальної глави держави. Колегіальна форма глави держави, за винятком Швейцарії та деяких інших країн, властива державам перехідного, постреволюційного періоду або соціалістичним державам для прикриття тоталітарних методів управління (президія ради, джамахірія, директорія тощо). Отже, інститут глави держави може бути представлений як одноосібним, так і колегіальним складом.

Глава держави як державний орган має певні особисті й функціональні гарантії забезпечення своєї діяльності, зокрема виконує свої повноваження на постійній основі та отримує за це матеріальну винагороду. Відтак, *глава держави* – це загальнодержавний, одноосібний або колегіальний, постійно діючий орган держави, який юридично чи номінально посідає вище місце в ієрархії державних органів, відповідно до конституційного законодавства або усталених традицій здійснює верховне представництво держави всередині країни і за її межами та забезпечений дієвими гарантіями державного захисту.

У доктрині права дуже нечітким є розуміння такого поняття, як “конституційно-правовий статус”, стосовно органів публічної влади, у тому числі й глави держави. З техніко-юридичної точки зору, як показує аналіз конституційного законодавства, ситуація не краща, оскільки останнє навіть не містить слова “статус”, відповідно не формує його нормативне визначення й однозначно не дає вичерпного переліку його складових. Натомість, законодавство національних країн містить здебільшого ті чи інші вимоги до кандидатури на пост глави держави, вказує на певні заборони щодо особи, яка набула статус глави держави, визначає щодо неї систему гарантій тощо. За такого підходу не тільки межі, а й сутність розуміння правового статусу глави держави позбавлені змістовної чіткості та нормативної визначеності.

Термін “*статус*” як політико-правова категорія набув поширення у Франції в перші роки ХХ ст. “Він позначав, – як доводить французький учений П. Розанвалон, – сис-

тему гарантій і обов'язків, що впорядковує з цієї точки зору становище чиновників" [5, с. 60]. Одним із теоретиків розробки наведеного терміна став Леон Дюгі. На його думку, категорія "статус" базується на ідеї, відповідно до якої чиновник тим більше буде ідентифікувати себе зі своїм функціональним призначенням у механізмі державного управління, чим більше він відчуватиме, що міцно й надійно захищений законом як чиновник. Л. Дюгі зауважував, "якщо статус і вигідний для чиновника, то він встановлюється насправді не в його інтересах, а в інтересах публічної служби" [6]. За впровадження категорії статусу в механізм державного владарювання активно ратував і такий французький учений-соціолог, як Е. Дюркгейм, який доводив, що статус сприятиме формуванню когорт професіоналів у державі, які забезпечуватимуть її функціонування шляхом ухвалення ними вольових актів, обов'язкових для громадян [7, с. 60–61]. Отже, категорія статусу в доктрині права розвинута з метою формування класу чиновників-професіоналів для здійснення управління в інтересах держави.

На нашу думку, поняття "конституційно-правовий статус глави держави" доцільно розуміти як його стійкий правовий стан у системі органів державної влади, визначений і гарантований нормами конституційного законодавства.

З огляду на те, що місце й роль глави держави в системі органів державної влади залежать від змісту його конституційно-правового статусу, оскільки статус відображає значущість суб'єкта, спробуємо окреслити складові цього статусу. Протягом тривалого часу вчені-правники дискутують питання про перелік структурних елементів статусу. У доктрині права виокремилось два основні підходи до розуміння складових правового статусу: вузький і розгорнутий. Вузький передбачає віднесення до нього лише основних елементів, а саме: прав та обов'язків – до фізичних осіб і компетенцію – до юридичних осіб, що стосується інших можливих складових, то вони є лише доповнювальними, вторинними. Конституційно-правовий статус глави держави, на нашу думку, має компонуватися з розгорнутої системи елементів.

Правосуб'єктність є першим елементом статусу глави держави. Вона вказує на здатність того чи іншого суб'єкта бути носієм певного правового статусу. Не будучи суб'єктом спеціальної конституційної правосуб'єктності, неможливо стати носієм такого правового статусу, як глава держави. Правосуб'єктність є "перепусткою" для участі юридичних осіб у правовідносинах. Правосуб'єктність глави держави є комплексним поняттям, яке охоплює низку складових, таких як порядок зайняття ним поста, вимоги до кан-

дидата на цей пост, строковість чи безстроковість перебування особи на посту глави держави, порядок припинення його повноважень тощо. Дослідження наведених питань дає змогу не тільки інституційно відмежувати главу держави від інших органів влади, а й глибше дослідити його правову природу як юридичного явища.

Другим елементом конституційно-правового статусу глави держави є *принципи діяльності*. Принципи є тими нормативними векторами, які зумовлюють певну функціональну спрямованість буття й розвитку глави держави як органу публічної влади. Принципи діяльності глави держави можна умовно порівняти із злітними смугами аеродрому, які, з одного боку, зумовлюють нормативну регламентацію стосовно глави держави в певних правових межах ("смугах"), а з іншого – визначають напрями розвитку й руху норм права в частині нормативної регламентації статусу глави держави.

Третім елементом конституційно-правового статусу глави держави є його *компетенція*, реалізація якої здійснюється відповідно до мети й функціонального призначення органу в механізмі державної влади. Компетенція глави держави – це встановлені та гарантовані конституційним законодавством його права і обов'язки, форми й методи їх реалізації, а також предмети відання, тобто це той суспільний простір, на який поширюється його владно-регуляторний вплив шляхом ухвалення ним обов'язкових до виконання правових актів. Компетенція є обов'язковим елементом правового статусу органу державної влади. Подібно до того, як норма права не може існувати без диспозиції, яка об'єктивує сутність юридичного змісту норми, так і орган державної влади априорі не може функціонувати поза межами компетенції, оскільки за таких обставин втрачається доцільність його створення.

Гарантії є четвертим елементом конституційно-правового статусу глави держави. Доктрина права не виробила моністичного підходу в частині розуміння сутності "гарантій" як правового явища. До того ж питання системи гарантій глави держави не представлено комплексними дослідженнями, що залишає відкритим простір для наукових розвідок у цій сфері. Конституційна практика доводить, що на главу держави покладається обов'язок бути гарантом найважливіших державно-правових інститутів. Наприклад, Президент Польщі є "гарантом безперервності державної влади", "стежить за дотриманням Конституції, стоїть на варті суверенітету і безпеки держави, а також недоторканності і неподільності її території" (ст. 126 Конституції Польщі), Президент Португалії "забезпечує національну незалежність, єдність держави і нормальне функціонування

демократичних інститутів” (ст. 120 Конституції Португалії) та ін.

Відтак, постає логічне питання: чи зможе глава держави дієво забезпечити непорушність наведених та інших надважливих державно-правових інститутів у разі, якщо його компетенційні повноваження не будуть вичерпно забезпечені. Відповідь лежить на поверхні. Наявність компетенції в глави держави поза межами гарантій їх реалізації, на нашу думку, не варте паперу, на якому вони задекларовані. Отже, гарантії є невід’ємним елементом конституційно-правового статусу глави держави.

Відповідальність є п’ятим елементом правового статусу глави держави. Необхідність віднесення цього елемента до системи правового статусу глави держави зумовлена об’єктивними чинниками:

1) глава держави, отримавши від суспільства (здебільшого шляхом його мовчазної згоди) систему гарантій для виконання ним повноважень, зумовлює зворотний зв’язок, який полягає в забезпеченні гарантій суспільству від утвердження в державі тиранії, безпосереднім носієм якої може стати глава держави;

2) за логікою теоретичної юриспруденції, права і обов’язки – взаємопов’язані категорії, тому праву глави держави в демократичному суспільстві вчиняти певні державно-владні дії чи утримуватися від них кореспондують його зобов’язання дотримуватися вимог законодавства. Проте необхідно зауважити, що йдеться саме про політико-правову (або конституційно-правову) відповідальність.

IV. Висновки

Підсумовуючи наведене, можна зробити такі висновки: а) *глава держави* – це загальнодержавний, одноосібний або колегіальний, постійно діючий орган держави, який

юридично чи номінально посідає вище місце в ієрархії державних органів, відповідно до конституційного законодавства або усталених традицій здійснює верховне представництво держави всередині країни і за її межами та забезпечений гарантіями державного захисту; б) *конституційно-правовий статус глави держави* – це його стійкий правовий стан у системі державних органів, визначений і гарантований конституційним законодавством, складовими якого є правосуб’єктність, принципи діяльності, компетенція, гарантії та відповідальність.

Список використаної літератури

1. Алексеев А. С. Монархический принцип в конституционном государстве / А. С. Алексеев // Юридические записки. – 1908. – Вып. 1. – С. 1–250.
2. Максимова О. О. Конституционно-правовой статус главы государства в Китае : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. О. Максимова. – Москва, 2012. – 32 с.
3. Тодыка Ю. Н. Президент Украины: конституционно-правовой статус / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Харьков : Факт, 1999. – 256 с.
4. Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні / С. Г. Серьогіна. – Харків : Ксілон, 2001. – 280 с.
5. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / П. Розанвалон ; пер. з фр. Є. Т. Марічев. – Київ : К-Ма, 2009. – 286 с.
6. *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., s. III. – Paris [s. a.], [s. d.]. – P. 110.
7. Durkheim É. *Leçons de sociologie. Physique des moeurs et du droit* / É. Durkheim. – Paris : PUF, 1950. – P. 61.

Стаття надійшла до редакції 21.01.2015.

Задорожня Г. В. Конституційно-правовий статус глави государства

В статтє на основе доктринальных и законодательных источников исследованы такие понятия, как “глава государства” и “конституционно-правовой статус главы государства”, а также определены составляющие статуса главы государства, которыми являются правосубъектность, принципы деятельности, компетенция, гарантии и ответственность.

Ключевые слова: *глава государства, конституционно-правовой статус главы государства, правосубъектность, компетенция, гарантии и ответственность.*

Zadorozhnyia H. Constitutional-legal Status of Chapter of the State

In the article on the basis of doctrine and legislative sources are investigational such concepts as a “chapter of the state” and a “constitutional-legal status of chapter of the state” and also the constituents of status are certain chapter of the state which, in opinion of author, there are legal personality, principles of activity, jurisdiction, guarantees and responsibility.

It is well-proven that a chapter of the state is a national, individual or collective, constantly operating organ of the state, which legally or nominally occupies a higher place in the hierarchy of public organs, in accordance with a constitutional legislation or withstand traditions carries out the supreme representative office of the state up country and after its limits and provided with the effective guarantees of state defence.

Done conclusion, that constitutional-legal status of chapter of the state is the proof legal consisting of the system of public authorities, certain and assured the norms of constitutional legislation.

Key words: *a chapter of the state, constitutional-legal status of chapter of the state, legal personality, jurisdiction, guarantees and responsibility.*