

С. Серьогіна, кандидат юридичних наук НЮА України
**Сутність інституту глави держави та його еволюція
у світовій державно-правовій практиці**

У переважній більшості наукових праць, присвячених конституційно-правовому статусу Президента України, для визначення його місця і ролі у державному механізмі наводиться формула Конституції України 1996 р.: “Президент є главою держави і виступає від її імені”. При цьому автори певні, що така формула є цілком достатньою і вичерпно характеризує цей орган державної влади.

На наш погляд, термін “глава держави” не дає можливості з належним ступенем точності схарактеризувати сутність, функції та компетенцію цього органу, оскільки на відміну, наприклад, від парламенту (який в усіх країнах світу є вищим представницьким і законодавчим органом) глава держави виконує різні функції і наділений різним правовим статусом. Як слушно зазначається у новітній державознавчій літературі, статус глави держави у кожній із країн визначається обраною формою правління та усталеними політико-правовими традиціями. Тому виявлення юридичної сутності інституту глави держави потребує детального вивчення еволюції цього органу в світовій конституційно-правовій практиці.

Відомо, що інститут президентства у сучасному його розумінні вперше був оформлений Конституцією США 1787 р. Однак “батьки-засновники” американської Конституції, попри все своє негативне ставлення до державного ладу тодішньої Англії, при моделюванні інституту президентства орієнтувалися саме на британську політико-правову практику і концепцію “поділу влади”. Однаково побоюючись анархії і монархії, делегати Філадельфійського конвенту розглянули низку пропозицій, перш ніж прийняти остаточне рішення про єдиного президента із значними повноваженнями. Багато хто з делегатів пропонував зробити президентуру довічною, щоб максимально наблизити її до становища конституційного монарха (на взірець англійського). Багатьох заспокоювало припущення, що першим президентом буде Дж. Вашингтон, хоча інші продовжували непокоїтися, що президентство перетвориться у “зародок монархії”. Зрештою американська Конституція закріпила статус президента як

певний гібрид англійського монарха і прем'єр-міністра, який уособлює державу в цілому і водночас визнається главою виконавчої влади. При цьому слід зазначити, що сама Конституція США не використовує термін “глава держави”, обмежуючись терміном “Президент США”.

У конституційному законодавстві термін “глава держави” вперше був застосований у французькій Хартії від 4 червня 1814 р., ст. 14 якої проголошувала: “Король — верховний глава держави, розпоряджається збройними силами сухопутними і морськими, оголошує війну, укладає угоди про мир, союз і торгівлю, призначає на державні посади і створює регламенти і ордонанси, необхідні для виконання законів і для безпеки держави”.

У німецькій державно-правовій практиці термін “глава держави” вперше був зафіксований у проекті Вюртембергської конституції, запропонованому 3 березня 1817 р. королем Вільгельмом I становому представництву. У § 4 цього проекту проголошувалося: “Король — глава держави, поєднує в собі всі права державної влади і здійснює їх згідно з визначеннями, встановленими конституцією”. Потім зазначена норма була перероблена і отримала дещо змінену редакцію у § 1 другого титулу Баварської конституції від 26 травня 1818 р.: “Король — глава держави, поєднує в собі всі права державної влади і здійснює їх згідно з визначеннями, які виходять від нього і які встановлені даною конституцією”. 22 серпня 1818 р. видається Баденська, а 23 вересня 1819 р. — Вюртембергська конституції, які повністю відтворили положення § 4 Вюртембергського проекту. Пізніше сентенція “король — глава держави” була закріплена майже в усіх німецьких конституціях і запозичена конституційним законодавством багатьох європейських держав.

В основі терміна “глава держави” лежала органічна теорія держави, що розглядала державний механізм як певний суспільний організм, складові ланки якого виступають як органи, що виконують неповторні функції. З точки зору прихильників органічної теорії монарх має виконувати в державному механізмі функції, аналогічні функціям голови в людському організмі: аналізувати події та явища, що відбуваються в оточуючому середовищі, приймати вольові рішення і доводити їх до виконання іншим органам. Ця теорія отримала логічне завершення наприкінці XVIII ст. і набула значного

поширення та визнання в умовах “освіченого абсолютизму”. Зокрема, органічна концепція була схвально сприйнята імператрицею Росії Катериною II, котра, як відомо, дуже пишалася своєю близькістю до новітніх західноєвропейських віянь у філософській та політико-правовій науці.

Позитивне сприйняття органічної теорії імператорськими персонами пояснювалось у першу чергу тим, що вона надавала інституту монарха форму конституційного органу держави, зберігаючи при цьому його абсолютистський зміст і необмеженість влади. Водночас органічна теорія мала й значні позитивні аспекти. Перш за все революційне значення для розвитку політико-правової думки мало заперечення первинної, надправової природи державної влади і декларування її похідного характеру, що повністю виявляється у праві державних органів володарювати, примушувати від імені держави і в інтересах держави. З цього цілком логічно випливало твердження про те, що влада монарха не може бути нічим іншим, як владою державного органу, повноваження якого визначаються державною організацією, тобто засновані на праві і пов’язані правом.

Саме теза про обмеженість правом повноважень монарха була покладена в основу подальших перетворень інституту глави держави, який перестав розглядатися як необмежений володар. Найбільш визначними представниками органічної теорії були німецькі державознавці Борнґак, Зейдель, Ренне-Цорн, швейцарський юрист Блюнчлі, англійський соціолог Спенсер, німецький соціолог Шеффле, французькі соціологи Конт і Вормс, російський соціолог Лілієнфельд. Однак першим, хто поєднав учення тогочасних німецьких учених про монарха як орган державної влади з уявленням про главу держави як носія всієї повноти влади, був Гербер. “У понятті держави як організму, — зазначав він, — закладена думка, що йому мають бути вже від природи надані органи, в діях яких виявляється його воля як особи. Вищим із цих органів є монарх. Його воля повинна діяти як загальна воля, як воля держави. У монархові втілюється абстрактна особа державної влади...”

Надалі таке пояснення влади глави держави в конституційній монархії стало пануючим у німецькій літературі. Воно отримало особливий розвиток у працях Г. Мейєра і його учня та послідовника Аншютца. Ці автори ввели для визначення того особливого

становища, яке займає монарх серед інших органів, особливий термін — “носій державної влади”.

Поступово у державознавчій літературі стверджується позиція, згідно з якою статус президента за республіканською формою правління визнається майже аналогічним статусу монарха при монархічній формі правління. Як слушно зауважував з цього приводу А. Алексєєв, “у всіх сучасних державах, якою б не була їх форма правління, ми можемо констатувати існування на чолі управління одноособового органу з однорідним колом відомства”. Порівняльно-правовий аналіз компетенції глав у конституційних монархіях та президентських республіках давав можливість зробити цілком певний висновок про їх аналогічність в усіх істотних елементах. За даних умов термін “глава держави” почав поширюватися і на президента республіки, ставши загальною назвою для одноособових органів державної влади, що уособлювали державу в цілому.

У подальшому для визначення статусу конституційного монарха поряд з терміном “носій державної влади” почав застосовуватися термін “глава виконавчої влади”, оскільки монарх за цією формою правління визнавався як одноособовий орган, якому належить вся повнота виконавчої влади. Оскільки президент у президентській республіці виконував у сфері виконавчої діяльності ті ж повноваження, що і конституційний монарх, то термін “глава виконавчої влади” поширювався і на нього.

При цьому слід мати на увазі, що до середини 70-х років XIX ст. у цивілізованих, конституційних державах співіснували лише дві форми правління: парламентарна монархія (на зразок Великої Британії) та президентська республіка (як у США). У порівнянні з парламентарною монархією президентська республіка відзначалася обранням глави держави безпосередньо народом, жорстким розмежуванням гілок влади, невідповідальністю уряду перед парламентом, відсутністю права глави держави на розпуск парламенту. По суті, первісно інститут президентства формувався як принципово нова державна інституція, певний глава уряду, на якого покладено функцію зовнішньо- та внутрішньополітичного представництва. За такою формою правління поряд із президентом немає місця для посади прем'єр-міністра. Однак республіканська ідея на європейському ґрунті, натхненна успіхами американської

демократії, критично переробила американський та британський досвід і виробила нові моделі організації державної влади.

Найбільш цікавим з точки зору еволюції інституту глави держави є досвід Франції, яка дала світові дві з трьох нині існуючих моделей республіканської форми правління: парламентарну та напівпрезидентську республіку. Для французької політико-правової практики ХІХ–ХХ століть характерна висока політична активність широких верств населення, схильність до вкрай радикальних перетворень — соціальних революцій та постійне експериментування при виборі форми правління. Конституція Франції 1791 р. — перша писана конституція на терені Європи — запроваджувала конституційну монархію, за якою монарху ввірялася виконавча влада. При цьому компетенція французького монарха була максимально наближена до компетенції президента США: він призначав міністрів, підписував закони, мав право відкладального вето та ін.

Жирондистська конституція 1799 р. засновувала інститут колегіального глави держави у вигляді трьох консулів, яким ввірялася виконавча влада. При цьому тільки перший консул мав право приймати рішення; два інших консули мали лише право дорадчого голосу. В підсумку безперервна концентрація влади в руках першого консула — Наполеона Бонапарта — завершилася тим, що у 1802 р. він був оголошений довічним консулом, а у 1804 р. — імператором.

Наступним кроком на шляху конституційної еволюції статусу глави держави у Франції стала Хартія 1814 р., яка оформила фактично абсолютну монархію і, як вже зазначалося, вперше ввела в законодавчу лексику термін “глава держави”. Такий “конституційний абсолютизм” проіснував до середини ХІХ ст., коли на хвилі буржуазно-демократичної революції була проголошена Друга Республіка.

Конституція Франції 1848 р., керуючись доктриною “поділу влади”, покладала видання законів на Національні збори, а виконавчу владу ввіряла президенту республіки, що мав обиратися безпосередньо народом. Таким чином, на французькому ґрунті фактично було відтворено американську модель президентської республіки. Однак новостворена система виявилася недовговічною, ставши “перехідним ступенем до монархії”. Вже у січні 1852 р., після державного перевороту, вчиненого Луї Наполеоном, була

затверджена нова конституція, яка закріпила таку систему правління, в центрі якої знаходився президент. Влада його стосувалась як законодавства, так і управління. Він призначав і зміщував міністрів. Суд здійснював правосуддя від його імені, в його владі знаходились армія і поліція. Фактично конституція 1852 р. закріплювала виборну монархію. Суперечності між титулом і владою глави держави було ліквідовано шляхом проголошення новообраного президента імператором Франції під іменем Наполеона III.

Принципово інший статус президента закріплювався Конституцією Франції 1875 р. Форма правління, оформлена нею, характеризувалася пріоритетним становищем парламенту і номінальними повноваженнями глави держави, який був позбавлений можливості реального впливу не тільки на законодавчу, а й на виконавчу владу, а тому отримала назву “парламентарна республіка”. Президент за цією конституцією мав обиратися абсолютною більшістю голосів обох палат парламенту строком на 7 років без права переобрання на новий строк. Йому надавалося право законодавчої ініціативи, а також право обнародувати закони, стежити за їх виконанням і забезпечувати його. Президент міг за згодою сенату (верхньої палати парламенту) розпустити палату депутатів (нижню палату парламенту) до закінчення законного строку її повноважень. Водночас міністри несли солідарну відповідальність перед парламентом за загальну політику уряду та індивідуальну — за свої власні дії.

Формування такої моделі республіканської форми правління було результатом зміни провідної політико-правової доктрини: на зміну концепції “поділу влади” наприкінці XIX ст. прийшла теорія парламентаризму. При цьому сам поділ повноважень між гілками влади перестав тлумачитись як жорсткий. Відомий російський конституціоналіст М. Палієнко з цього приводу писав: “Кожний орган, незважаючи на принципове наділення його якоюсь однією функцією, тим не менш додає до неї в інтересах своєї політичної влади певною мірою й інші функції і таким чином певною мірою їх усіх поєднує”.

У парламентарній республіці президента вже не можна було розглядати як главу виконавчої влади, оскільки вищим органом у системі органів виконавчої влади був уряд. За президентом фактично

зберігались лише повноваження представницького характеру, тобто він виступав виключно як уособлення держави в цілому. Дуже чітко і водночас лаконічно сутність парламентарної республіки та її відмінність від президентської (яку тоді ще називали дуалістичною) визначив російський державознавець К. Соколов: “У той час, як у дуалістичній державі глава урядової влади, будь то монарх чи президент, вільно призначає своїх міністрів, хоч і відповідальних перед органами народного представництва, але здійснюючих особисту його — глави держави — політику, — у державі парламентарній знову ж таки монарх чи президент зв’язаний у виборі міністрів вказівками парламенту... Призначене ним міністерство залишається при владі доти, доки користується довірою народних представників”.

Подібна модель була закріплена і Веймарською конституцією Німеччини 1919 р., яка особливу увагу приділяла президенту республіки. Влада президента за цією конституцією мало чим відрізнялася від монархічної у конституційній монархії. При незгоді палат вирішення питання перебирав на себе президент (він міг, якщо хотів, вдатися й до референдуму). Він міг протиставити свою владу рейхстагу і в такому важливому випадку, як призначення глави уряду. Президент міг розпустити рейхстаг, якщо вважав це за необхідне. Командування збройними силами, призначення на вищі військові та цивільні посади належало також президенту. Особливі повноваження надавала президенту ст. 48 Веймарської конституції, яка дозволяла запровадження надзвичайного стану в будь-який момент, який президент вважатиме “небезпечним для існуючого порядку”. До компетенції президента належало призначення уряду, відповідального перед парламентом. Німеччина надала світові перший досвід спільного функціонування президента і прем’єр-міністра (канцлера), переконливо довівши, що за такої моделі республіки лідером політичного життя об’єктивно стає прем’єр-міністр, який перебирає на себе відповідальність за проведення державно-політичного курсу. При цьому компетенція президента була майже тотожною компетенції короля у парламентарній монархії.

Зазначені дві моделі республіканської форми правління (президентська і парламентарна) проіснували до середини ХХ ст., коли Франція знову подарувала світові новий різновид —

напівпрезидентську республіку, яка органічно поєднала в собі риси президентської і парламентарної республіки, ставши державно-правовою відповіддю на істотні зміни суспільно-політичних реалій. Певною мірою П'ята Республіка у Франції ознаменувала собою дві суперечливі тенденції: зміцнення влади глави держави за рахунок його функціонального поєднання з виконавчою гілкою влади і занепад парламентаризму. Цікавим є той факт, що розробники Конституції Франції 1958 р. первісно закладали в неї модель парламентарної республіки з дещо розширеними повноваженнями глави держави, однак підсумковий варіант надто відрізнявся від тогочасних парламентарних республік, а наступні конституційні реформи взагалі вивели французьку модель за межі знаних форм правління.

“Французький варіант” фактично перекреслив усталені конституційно-правові традиції і уявлення про місце глави держави в державному механізмі. Будучи формально виведеним за рамки законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, президент Франції наділявся настільки могутніми повноваженнями, що міг цілком вважатися складовою частиною кожної з них. Таким чином, з певним ризиком для демократії досягалося одразу декілька позитивних результатів: консолідація державної влади, збільшення її міцності і водночас підвищення її ефективності та оперативності. Слід відзначити, що напівпрезидентська республіка з самого початку свого існування піддається нищівній критиці за гіперболізацію влади президента і порушення конституційного принципу поділу влади, проте вона виявила свою життєздатність і, більш того, стала взірцем для багатьох інших держав, особливо постсоціалістичних.

Наведена еволюція інституту президентства в передових країнах західної демократії дає можливість стверджувати, що його статус постійно змінювався. При цьому цікавим є той факт, що з кінця XVIII ст. з проміжком у 80–90 років світова політико-правова теорія і практика дарували світові нову модель республіканської форми правління: 1787 р. — президентська республіка (США), 1875 р. — парламентарна республіка (Франція), 1958 р. — напівпрезидентська республіка (Франція). У президентській республіці президенту ввіряється вся повнота виконавчої влади, а також представницькі та номінаційні повноваження; у парламентарній республіці — тільки

представницькі та номінаційні повноваження; нарешті, у напівпрезидентській республіці президент отримує найбільш широкі повноваження, що стосуються майже всіх сфер суспільного життя і всіх гілок влади, однак функціонально тяжіє до виконавчої гілки влади.

Крім того, можна констатувати, що останні десятиліття позначилися розмаїттям унікальних форм правління. Нині фактично немає держав з тотожним правовим статусом глави держави, компетенція кожного з них відрізняється певними відмінностями навіть у межах кожної з трьох основних моделей республіканського правління. При цьому майже в усіх пострадянських державах гострої актуальності набуває проблема оптимізації правового статусу глави держави шляхом визначення необхідного обсягу повноважень.

Тому визначення “президент — глава держави” фактично нічого не прояснює у його правовому статусі і не дає можливості більш-менш чітко виявити його місце у системі вищих органів державної влади. Саме цим пояснюється той факт, що термін “глава держави” не зустрічається у переважній більшості конституцій розвинутих демократичних країн. Винятки становлять Іспанія (ст. 56 Конституції 1978 р.), Італія (ст. 87 Конституції 1947 р.) та Швеція (глава 5 Форми правління 1974 р.), хоча і в зазначених актах міститься деталізація правового статусу глави держави шляхом вказівки на його функції та повноваження. Стаття 99 Конституції Аргентини 1853 р. (у редакції 1994 р.) проголошує президента главою Нації і главою уряду. Єдине, що поєднує глав усіх держав світу, — це право зовнішньо- та внутрішньополітичного представництва. Всі інші повноваження можуть істотно відрізнитися у кожній з держав.

Для України, яка за неповні десять років своєї незалежності пережила істотні зміни форми правління — від радянської республіки через президентську республіку до напівпрезидентської республіки, — була характерною відповідна зміна правового статусу Президента України — глави Української держави. На жаль, заснування і становлення інституту президентства в нашій країні не базувалося на належних теоретичних і державно-правових розробках, відбувалося здебільшого шляхом “спроб і помилок” та некритичного сприйняття відповідних моделей США, Франції та Росії. У підсумку інститут президентства в Україні на сьогодні є гіпертрофованим, Президент у

поточній діяльності значно виходить за межі своїх і без того широких повноважень, фактично виконуючи роль вищого органу виконавчої влади. Сам термін “глава держави”, особливо у поєднанні із запозиченим з французької та російської конституцій ще більш розпливчастим за змістом терміном “гарант Конституції”, набув викривленого тлумачення.

У новітніх працях з конституційного права України Президент визначається як “носій верховної державної влади і є вищим представником держави в її відносинах з іншими країнами”. Більш того, деякі автори прямо зазначають, що “загальною рисою статусу президента для напівпрезидентських держав є прагнення поставити президента над традиційними гілками влади, всіма інститутами держави... в самостійній якості, зокрема, як арбітра, координатора щодо органів державної влади, держави і суспільства”. Таке тлумачення статусу глави Української держави фактично є реанімацією обґрунтування статусу конституційного монарха з точки зору органічної теорії держави у викладенні Гербера, Мейєра та Аншютца і є небезпечним для неусталених традицій Української демократичної республіки. Адже, як свідчить світовий досвід, від монарха до президента і навпаки — лише один крок: президентом Другої французької республіки та імператором Другої французької Імперії була одна й та сама особа.

У державному механізмі України, побудованому на засадах законності, республіканізму, народного суверенітету та поділу влади, Президент є лише одним з вищих органів державної влади (поряд з парламентом, урядом, Верховним Судом, Конституційним Судом), тобто підпорядкований тільки народу. Він стоїть не **над** гілками влади, а **між** ними, забезпечуючи єдність державної влади і злагоджене функціонування її гілок. Саме на виконання зазначених функцій і спрямовані повноваження Президента України, що “проникають” у сфери функціонування всіх гілок влади. Тому діяльність Президента має спрямовуватись у першу чергу не назовні державного механізму, а усередину. Гарантування Конституції, основних прав і свобод Президентом має досягатися не шляхом безпосереднього впливу на громадянське суспільство (для цього існують “традиційні” гілки влади), а шляхом впливу на інші вищі органи державної влади з метою координації, узгодження і

консолідації, спрямування їх діяльності на виконання Конституції, засад внутрішньої та зовнішньої політики, визначених парламентом. Саме в цьому, на нашу думку, полягає сутність інституту президента у тій моделі напівпрезидентської республіки, яка закріплена Конституцією України 1996 р.

Надійшла до редколегії 20. 06. 2000