

## РОЗДІЛ 2

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.511

### РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ ІНДІЇ ТА УКРАЇНИ

**Задорожня Г.В.,**  
к.ю.н., доцент, професор кафедри теорії  
та історії держави і права юридичного факультету  
*Київська державна академія водного транспорту*  
*імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного*

У статті проаналізовано генезу і надзвичайні повноваження глави держави в Індії, на основі чого зроблено висновок про можливість використання досвіду цієї країни в процесі реформування конституційно-правового статусу глави держави в Україні. Визначено, що Президент України на відміну від глави держави в Індії не виступає своєрідним «миротворцем» між політичними силами в кризовий період. З метою недопущення політичного протистояння між главою держави і главою уряду, необхідне реформування конституційно-правового статусу глави держави в Україні, яке можна здійснити або в напрямку посилення повноважень глави держави, або їх зменшення. У разі обрання другого варіанту, корисним є досвід Індії щодо наділення президента «дрімаючими» повноваженнями, активізація яких відбувається в умовах політичної кризи, військової агресії чи стійкого порушення правопорядку в державі.

**Ключові слова:** глава держави, конституційно-правовий статус президента Індії, «дрімаючі» повноваження, політична криза.

Задорожня Г.В. / РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ ИНДИИ И УКРАИНЫ / Юридический факультет Киевской государственной академии водного транспорта имени гетмана П. Конашевича-Сагайдачного, Украина

В статье проанализирован генезис и чрезвычайные полномочия главы государства в Индии, на основе чего сделан вывод о возможности использования опыта этой страны в процессе реформирования конституционно-правового статуса главы государства в Украине. Определено, что Президент Украины в отличие от главы государства в Индии не выступает своеобразным «миротворцем» между политическими силами в кризисный период. С целью недопущения политического противостояния между главой государства и главой правительства необходимо реформирование конституционно-правового статуса главы государства в Украине, которое можно осуществить или в направлении усиления полномочий главы государства, или их уменьшения. В случае избрания второго варианта, полезным является опыт Индии относительно наделения президента «дремлющими» полномочиями, активизация которых происходит в условиях политического кризиса, военной агрессии или стойкого нарушения правопорядка в государстве.

**Ключевые слова:** глава государства, конституционно-правовой статус президента Индии, «дремлющие» полномочия, политический кризис.

Zadorozhnyaya G.V. / DEVELOPMENT INSTITUTE OF THE HEAD OF STATE IN THE LEGAL SYSTEM OF INDIA AND UKRAINE / Faculty of Law of the Kiev State Academy of Water Transport named Hetman P. Konashevich Sagaydachnyi, Ukraine

In the article genesis and extraordinary plenary powers of chapter of the state are analyzed in India, on the basis of what a conclusion is done about possibility of the use of experience of this country in the process of reformation of constitutional-legal status of chapter of the state in Ukraine. Certainly, that President of Ukraine unlike the chapter of the state in India does not come forward an original «peacemaker» between political forces in a crisis period. With the purpose of non-admission of political opposition between the chapter of the state and chapter of government, necessary reformation of constitutional-legal status of chapter of the state in Ukraine, which can be carried out or in the direction of strengthening of plenary powers of chapter of the state, or their diminishing. In the case of electing of the second variant, useful is experience of India in relation to providing with of president «dozing» plenary powers activation of which takes place in the conditions of political crisis, to military aggression or proof violation of law and order in the state. Due to such plenary powers a country's leader acts part original reserve instrument which is able to take off tension of political opposition in the state, to shut out destabilization in society.

**Key words:** chapter of the state, constitutional-legal status of president of India, «dozing» plenary powers, political crisis.

Проведення конституційної реформи в Україні передбачає внесення змін до Конституції України, предметом яких поряд з іншими аспектами (наприклад, муніципальна, судова, правоохоронна реформи), мають стати питання оновлення правового статусу глави держави. Відтак, постає питання, в якому руслі має відбутися «перезавантаження» президентської влади. Досвід національного державотворення свідчить, що в механізмі державної влади мають бути відсутні невідповідно звужені повноваження одних державних органів та функціональна «перенавантаженість» інших органів державної влади, оскільки унормована наявність в останніх «всевладних» повноважень априорі закладає дисбаланс у систему стримувань і противаг, що рано чи пізно призведе до чергової політичної кризи в державі. З огляду на наведене, є підстави проаналізувати конституційно-правовий статус глави держави в парламентській республіці, однією з яких є Індія.

В науці конституційного права немає комплексних напрацювань, предметом наукової розвідки яких стали б пи-

тання генези, змісту та особливостей конституційно-правового статусу глави держави в Індії, окремі результати яких можна було б використати в процесі реформування конституційно-правового статусу глави держави в Україні. Для всебічного розуміння змісту та особливостей правового статусу глави Індійської держави, його місця і ролі в системі стримувань і противаг, необхідно звернутися до історичних витоків його становлення і розвитку, що дозволить порівняти генеалогію утвердження інституту глави в Індії і в Україні та визначити національно орієнтований шлях його модернізації. Окреслені питання становлять мету статті.

Специфіка теми і мети дослідження зумовили використання таких методів: історико-правового – для розкриття генези інституту глави держави; логічного – для отримання юридичного знання про природу інституту глави держави як логічно завершеного політико-правового інституту; порівняльно-правового – з метою визначення змісту та особливостей правового статусу глави Індійської держави.

Інститут глави держави в Індії пройшов досить складний і тривалий шлях свого становлення і розвитку. Індія історично була вкрай нерівномірною в своєму соціально-економічному розвитку, що вплинуло на формування політичних інститутів, одним з яких є глава держави. На півдні існували племена на чолі з вождями, на більш розвиненій півночі – князівства, управління якими здійснювали князі. Генеза глави держави в Індії була представлена також інститутом махараджі, тобто правителем, головним князем об'єднаних в одну державність декількох князівств.

Вожді племені – раджі – наділялися певними політичними і релігійними правами в межах свого племені. Такі племена на території сучасної Індії було багато, вони відособлено функціонували один від одного [1, с. 5]. Завдяки цивілізаційним процесам одні племена зникли, деякі перетворилися в дрібні царства, а вожді цих племен набули статус раджі-царів. У руках правителів цих політичних об'єднань зосередилися фактично вся повнота влади (управління апаратом чиновників, встановлення податків, керування військом, призначення на адміністративні і військові посади, розподіл землі, виконання функцій верховного жерця, вирішення судових справ та ін.). Отже, інститут глави держави в Індії висновувався із вождів племен на півдні, в центрі і на півночі – з князів. Множинність дрібних царств зумовлювала іншу їх особливість – політичну і військову слабкість, що робило їх вразливими перед сильними централізованими державами. Як результат, індійські царства були захоплені більш сильними сусідніми державами, внаслідок чого привносилися політико-правові й релігійні традиції держав-загарбників, що періодично унеможливило розвиток інституту національного інституту глави держави. Так, Олександр Македонський за період з 327 по 325 рр. до н. е. встановив греко-македонське панування на території західної Індії і надалі продовжував посилювати свою присутність у цій державі. Спроба відновлення власної державності та утвердження національного інституту глави держави, яка була здійснена індійським царем Чандрагуптою, була вдалою. Шляхом успішного поєднання військової вправності і дипломатичних хитрощів, йому вдалося у 317 р. до н. е. усунути від влади греко-македонського царя та, об'єднавши Північну Індію, утвердитися на посту царя створеної ним держави Маур'ї. Найавторитетнішим главою цієї великої держави став його онук, цар Ашока (269–232 рр. до н. е.), який шляхом проведення реформ зміцнив не тільки державу, а й свій конституційно-правовий статус як глави держави Маур'ї. Історія вказує, що у 184 р. до н. е. династія маур'їв припинила своє існування, а їхня держава зникла з політичної карти світу. Відтак, постає питання: що унеможливило генезу інституту глави цієї централізованої давньоіндійської держави. Однією з таких причин стало релігійне питання. Справа в тому, що цар Ашока системно утверджував у державі буддизм, що викликало незадоволення брахманів, саме під керівництвом одного із них і була повалена династія маур'їв. Ці події поклали початок політичній роздробленості Індії. І генеза конституційно-правового статусу глави держави знову повернулася на етап політичної роздробленості.

Внутрішні чвари індійських раджів, їхня непримиренна династична боротьба, сприяли поступовому завоюванню цих царств мусульманами, що з рештою призвело до утворення Делійського султанату (1206–1526 рр.), першим правителем якого став султан Кутб-ад-дін Айбек [2, с. 494]. Статус султана можна визначити як абсолютний монарх, міцність влади якого здебільшого залежала не стільки від встановлених державою нормативних приписів, як від його особистих якостей і релігійних традицій. Фактично політична система в Делійському султанаті була побудована за державотворчою традицією мусульманських країн.

Зміцненню конституційно-правового статусу правителів Делійського султанату посприядувала загроза можливос-

ті вторгнення в державу монголо-татарських військ, які, проводячи розвідку боєм, перетинали кордон султанату двічі в 1221 та 1241 роках. Загалом у Делійському султанаті за понад трьохсотлітній період його існування змінилося декілька династій правителів [3, с. 164], проте жодна із них етнічними, національними, релігійними чи іншими витоками не була споріднена з індійською національною традицією державотворення. Невдала монетарна реформа султана Мухамеда Туглака (1325–1351 рр.), яка призвела до спустошення державної казни, як наслідок, підвищення податків і посилення соціального зубожіння індусів, а також вторгнення Тамерлана в 1398 р. зумовили втрату султанами політичної влади і занепад Делійського султанату.

Мусульманський Делійський султанат був замінений монгольським зразком владарювання – Державою Великих Моголів (1526–1761 рр.). Першим правителем цієї держави став нащадок князівського роду шах Бабур, який зумів перемогти у 1526 р. військом останнього делійського султана Ібрахіма Лоді і підкорити місцевих раджі та їх підлеглих. Що стосується правителів Держави Великих Моголів, то деякі джерела права визначають їхній конституційно-правовий статус як імператор [4, с. 139]. Така позиція є логічною і має право на існування не тільки з огляду на значну територіальну поширеність її кордонів, а й спосіб управління державою. Управління на місцях здійснювали еміри, які обіймали свої посади за згодою імператора. Останній шляхом проведення реформ (податкової, земельної, військової та інших), намагався зміцнити єдність держави. Так, Акбар скасував джазію – примусовий податок на іновірців. Крім того, шах, поєднуючи елементи індуїзму, ісламу та інших традиційних віросповідань, намагався утвердити монотеїзм у державі, наслідуючи принцип: «Один правитель – одна релігія» [2, с. 499]. Разом з тим, незважаючи на деякі позитивні зрушення в управлінні державою, інститут правителів Держави Великих Моголів не мав нічого спільного з національним інститутом глави держави. Генеза конституційно-правового статусу глави держави вбачається й у тому, що в Стародавній і Середньовічній Індії, як і в період Нового часу не було єдиної централізованої державності. Так, О. А. Опарін доводить, що навіть імперія Великих Моголів займала всього-на-всього одну третину території сучасної Індії [5, с. 35].

Відтак постає питання: завдяки чому вдалося зберегти національну ідентифікацію, почуття єдиної цивілізаційної належності, незважаючи на тривале іноземне поневолення. Багатою відсутність національної державної єдності в Індії до певної міри була компенсована релігійно-культурною єдністю, завдяки якій обшинна організація індійського суспільства була фактично непорушною. Такі суспільства мають високий ступінь стійкості в період їх завоювання чи роздроблення. Жодна релігія не була так тісно пов'язана з усіма сферами духовної, матеріальної і політичної культури народу як індуїзм. Мусульманські правителі, а згодом і Великі моголи, як наголошують учені, «незважаючи на потужний потенціал ісламу, не змогли створити в Індії ні сильної державності, ні ефективно діючого центрального апарату» [6, с. 544].

Розвиток національного одноособового глави держави в Індії, починаючи з другої половини XVIII ст., також був унеможливлений через активну політичну, економічну, торговельну присутність Великобританії в цій державі. Ост-Індська торговельна компанія, як доводить, посилалася на збірник документів під редакцією П. Мукерджі (P. Mukherjee), індійський учений-конституціоналіст Анлі Чандра Банерджі, отримала Хартію королеви Єлизавети I Тюдор від 31 грудня 1600 р. [7], завдяки чому отримала монополію на торгівлю з Індією. Проте британський король Карл II, як стверджує індійський правознавець Б. С. Сінха, значно розширив права цієї компанії, підписавши Хартію у 1661 р. [8, с. 6]. Наприклад, компанія отримала право уповноважувати своїх «командирів і офі-

церів продовжувати або укладати мир або оголошувати війну з будь-якими особами, які не є християнами, в будь-яких місцях їхньої торгівлі» [9, с. 530–531]. Фактично цей документ перетворював торговельну корпорацію в публічну, зокрема в незалежного суверена, що призвело до поступового підпорядкування державних структур, а згодом функції влади перейшли до чиновників, призначених урядом Великобританії, які діяли на основі британських законів про управління Індією.

У цій ситуації досить дивною і недалекою була політика індійських імператорів щодо іноземних компаній. Наприклад, делійський падишах Фаррухсіяр (Farrukhsiyar) надав у 1698 р. за певні кошти право Ост-Індській компанії купувати певні індійські поселення [9, с. 534–535], управління якими здійснювалося іноземцями фактично незалежно від імператора. Крім того, британська компанія укладала відповідні договори з правителями місцевих князівств, що зрештою також послугувало розпаду Держави Великих Моголів.

Британська вестернізація привнесла в Індію свої правові традиції. Що стосується інституту глави держави, то королева Великобританії набула статус імператриці Індії, святкування цієї події було гучно відзначено у 1877 р. [1, с. 27]. Фактичне виконання функцій глави держави в Індії було покладено на віце-короля, який призначався на посаду британським монархом строком на 5 років. Щоправда, британці зберегли низку князівств на чолі з їхніми правителями – раджпрамуками [10, с. 363, 364]. Проте їхня політична залежність від британської влади, на нашу думку, не дає підстав говорити навіть про латентну генезу конституційно-правового статусу національного інституту глави держави в період індійської вестернізації.

Індійський учений Махадео Прасад Шарма вважає, що з прийняттям Закону про управління Індією у 1919 р. розпочався процес поступової передачі влади індійцям [11, с. 22]. Вочевидь тут варто уточнити, що цей процес частково спостерігався лише на місцевому рівні і жодним чином не стосувався центрального. Так, парламент Індії, можливість створення якого встановив цей документ, був лише дорадчим органом при віце-королі. Водночас наведений Закон і згадки не містив про національного главу держави.

Відновлення генези національного одноособового інституту глави держави в Індії стало можливим із руйнуванням колоніальної системи в середині ХХ ст. 15 серпня 1947 р. Індія здобула незалежність від британської влади, проте була розділена за релігійною ознакою на два домініони – Індію і Пакистан. 26 січня 1950 р. Індія, прийнявши конституцію, проголосила себе парламентською республікою [12, с. 72]. Відтак, вперше в історії цієї держави був утверджений інститут президента. Першим президентом Індії у 1950 р. став Прасад Раджендра.

Непрямі вибори Президента Індії, як було зазначено в супровідному документі проекту конституції, узгоджуються з тією номінальною роллю, яку він відіграватиме в реальному управлінні державою. Дійсно, незважаючи на те, що глава держави в Індії є невід'ємною складовою структури парламенту, як і в інших країнах, де застосовується концепція англосакського права [13, с. 535], а також входить до складу виконавчої гілки влади, його повноваження є швидше представницькими, ніж такими, що наповнені реальним змістом.

Президент Індії, незважаючи на його конституційно-правовий статус глави держави і вищої посадової особи в державі, здійснює свої повноваження лише за порадою уряду. Мабуть, тому в Індії, як і в інших парламентських республіках, не існує інституту контрасигнатури президентських актів, його обширні повноваження практично здійснює уряд [13, с. 539]. Відтак, Конституція Індії регламентує несамостійну роль президента в механізмі державного управління. Як наслідок, в Індії не склалася практи-

ка, на відміну від ісламських держав (Єгипту, Іраку, Сирії та ін.), тривалого правління однієї і тієї ж особи на посту глави держави, завдяки чому вдалося уникнути військових переворотів.

Дослідження генези конституційно-правового статусу глави держави в Індії дає підстави для таких висновків: а) складає низку юридичних форм глави держави, починаючи від раджі племені і до сучасного інституту президента; б) історична слабкість централізованої державної влади зумовила існування на території Індії численної кількості фактично незалежних князівств і царств, в межах яких на основі місцевих вірувань і традицій висновувався національний інститут глави держави; в) походження влади верховного правителя не обожнювалося; г) утвердження національного одноособового інституту глави держави в Індії нерідко унеможлилювалося у зв'язку з неодноразовим і тривалим захопленням території Індії іншими державами. Політична залежність від інших держав унеможливила навіть латентну генезу конституційно-правового статусу національного глави держави; г) інституціоналізація президентської форми глави держави в Індії здійснювалася за вестмінстерською системою, тому глава цієї держави, незважаючи на те, що він є невід'ємною складовою структури парламенту і входить до складу виконавчої гілки влади, наділений номінальними представницькими повноваженнями.

І все ж, особливість генези конституційно-правового статусу глави держави в Індії і в Україні вбачається в тому, що вона здійснювалася в умовах періодичного національного поневолення. До того ж окремі частини території Індії, подібно як і в Україні, могли входити до складу різних держав, в яких історично інститут глави держави розвивався відповідно до тих чи інших національних традицій.

Індія є республікою з парламентською формою правління. В доктрині конституційного права усталеною є думка, що президент у парламентській республіці здебільшого має розглядатися як номінальний глава держави. Проте не варто забувати, що саме президент відіграє роль своєрідного резервного інструмента політичної системи, що активізується в умовах кризи і нестабільності. Резервні можливості цього інституту можуть надати, як стверджують вчені, певну гнучкість державному механізму, розширити можливості політичного маневру [14, с. 34] тощо.

Так, якщо президент приходить до переконання про наявність небезпеки для Індії в цілому або будь-якої частини її території, наприклад, через загрозу війни, зовнішньої агресії чи збройного повстання, то він може оголосити про введення надзвичайного стану на всій території Індії або в окремій її частині (стаття 352), оголосити надзвичайний стан у галузі фінансів (стаття 360), вести президентське правління в штатах (стаття 356). Отже, повноваження глави держави в Індії активізуються в умовах військової зовнішньої загрози або стійкого порушення правопорядку в середині держави.

Президент у парламентській республіці може мати чималий обсяг законодавчих повноважень. Державотворча практика Індії доводить, що президент активно використовує своє конституційне право на відкладальне і вибіркоче вето, він може змусити парламент повторно розглянути закон в цілому або його окремі положення (стаття 111), а деякі закони можуть бути внесені до парламенту Індії або легіслатур штатів лише за згодою глави держави. Більше того, Конституція Індії закріпила за президентом право в окремих випадках ухвалювати укази, які мають юридичну силу закону. «Якщо в будь-який час, крім періодів сесій обох Палат Парламенту, Президент переконається, що існують обставини, які роблять необхідним прийняття ним негайних заходів», він може видати такі укази (стаття 123). Відповідний указ має таку ж юридичну силу і дію, як і парламентський акт. Проте, якщо протягом шести тижнів

з моменту відкриття сесії ці укази не будуть затверджені парламентом, вони втрачають чинність. Незважаючи на можливе «коротке юридичне життя» цих указів, вони здатні фактично миттєво «відреагувати» на ті соціальні, політичні, економічні та інші виклики в суспільстві, завдяки чому вдається забезпечувати відносно стабільний розвиток держави і суспільства.

Особливість політичної системи Індії, порівняно з іншими країнами світу, в тому числі й Україною, полягає в тому, що тут має місце велика кількість політичних партій. Партії, виборовши депутатські мандати, формують парламентську більшість, яка не завжди є стійкою, що періодично призводить до політичного конфлікту і протистояння в державі. У разі якщо уряд Індії втрачає підтримку парламентської більшості, або ж його робота паралізується боротьбою різних політичних партій, роль глави держави в політичному житті країни істотно зростає, а коло питань з яких президент діє на свій розсуд, розширюється. Глава держави в Україні, на відміну від глави держави Індії, не виступає своєрідним «миротворцем» між політичними силами. Президент України, на жаль, є активним суб'єктом таких конфліктів. Нинішня Конституція України «плюс-мінус» ставить знак рівності між главою держави і главою уряду, що породжує вже фактично неприховану боротьбу

між ними за політичне лідерство в державі, натомість всі інші надважливі питання, в тому числі й військове, економічне, податкове, суддівське та інше реформування знаходиться осторонь. Така ситуація в державі ситуативно вигідна окремим політикам, чиновникам, суддям, податківцям та іншим особам, які не хочуть проведення жодної із наведених реформ. Саме такий шлях розвитку є вигідним для наведених категорій осіб, проте, на жаль, є згубним для Української держави в цілому.

Професор права Ж. Робер писав у 1976 р.: «Немає, звичайно, діархії, коли прем'єр не бачить себе інакше, як «вірний другий», що обраний за свою відданість монарху. Але якщо його «мучать» із самого початку політичні амбіції, то рано чи пізно неминуче зіткнення з президентом» [15, с. 125].

Підсумовуючи наведене, вкажемо, що з метою недопущення подальшого політичного протистояння між главою держави і главою уряду, необхідне реформування конституційно-правового статусу глави держави в Україні, яке можна здійснити в напрямку або посилення повноважень глави держави, або їх зменшення. В крайньому випадку, корисним є досвід Індії щодо активізації повноважень президента в умовах політичної кризи, військової агресії чи стійкого порушення правопорядку в державі.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. История Индии [Текст] / сост. А. Р. Андреев. – М. : Альтернатива, 2004. – 772 с.
2. Макаруч В. С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. / В. С. Макаруч. – К. : Атіка, 2006. – 680 с.
3. Згурская М. П. Загадки истории. Страна древних ариев и Великих Моголов [Текст] / М. Згурская, А. Корсун, Н. Лавриненко. – Х. : Фолио, 2011. – 380 с.
4. Шиханов Р. Б. Главы государств и правительств стран Африки, Азии, Австралии и Океании [Текст] : хронологический справочник / Р. Б. Шиханов. – Запорожье : РА «Тандем-У», 2000. – 299 с.
5. Опарин А. А. Религии мира и Библия [Текст] / А. А. Опарин. – Х. : Факт, 2000. – 176 с.
6. История государства и права зарубежных стран [Текст] : учебник / отв. ред. Н. А. Крашенинникова, О. А. Жидков. – М. : НОРМА, 2001. – 624 с.
7. Banerjee A.Ch. Indian Constitutional Documents 1757 – 1939. In Three Volumes. Volume 1 : 1757 – 1858. – Calcutta, 1948. – 352 p.
8. Sinha B. S. Legal History of India / B. S. Sinha. – Allahabad, 1976. – 425 p.
9. Криворучко А. В. Изменение правового статуса английской Ост-Индской компании и колонизация Индии в 1600–1758 годах / А. В. Криворучко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 528–536 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2011-1/11kaviki.pdf>
10. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник. В 4 т. Т. 4. Часть особенная : страны Америки и Азии / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : Норма, 2001. – 656 с.
11. Шарма М. П. Государственный строй Индийской республики / М. П. Шарма. – М., 1958. – 158 с.
12. Гісем О. В. Країни Азії, Африки, Латинської Америки на шляхах незалежного розвитку / О. В. Гісем. – К.: [б.в.], 1995. – 80 с.
13. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебн. / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2001. – 600 с.
14. Тодыка Ю. Н. Президент Украины : конституционно-правовой статус : моногр. / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Х. : Факт, 1999. – 256 с.
15. Крутоголов М. А. Президент Французской республики. Правовое положение / М. А. Крутоголов. – М. : Издательство Наука, 1980. – 336 с.