

УДК 342  
DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i2.209>

**Я. І. Маслова**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
[orcid.org/0000-0001-6725-7036](https://orcid.org/0000-0001-6725-7036)

## ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню сутності адміністративно-правового статусу Президента України як особливого суб'єкта публічної адміністрації. Встановлено, що в системі суб'єктів публічної адміністрації Президенту України відведено місце серед суб'єктів публічної адміністрації, яких не віднесено до органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, але яких наділено окремими повноваженнями щодо забезпечення управлінського впливу у сфері публічного адміністрування поряд із Верховною Радою України, Національним Банком України, Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, військово-цивільними адміністраціями тощо.

Звернено увагу на те, що з моменту впровадження посади Президента України його роль у функціонуванні органів державної влади постійно переглядалась: від зайняття місця глави виконавчої влади до винесення Президента України за межі тріади гілок влади та надання йому статусу арбітра в системі стримувань та переваг, як це передбачено Основним Законом.

Визначено, що правовий статус Президента України у сфері публічного адміністрування опосередковано його визнанням як глави держави, який діє від її імені; гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина; гаранта реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Встановлено, що правовий статус Президента України, якого закріплено Конституцією України, є основою формування його адміністративно-правового статусу. Змістовне наповнення останнього складають повноваження, визначені у ст. 106 Основного Закону. З огляду на критерій функціонального призначення повноваження Президента України у сфері публічного адміністрування доцільно поділяти на повноваження щодо контролю (п. п. 15, 16, 29, 30); повноваження щодо організації органів виконавчої влади (п. п. 9–14, 22, 28); повноваження щодо керівництва (п. п. 17, 18); повноваження щодо встановлення окремих станів (п. п. 19, 20, 21); інші повноваження (п. п. 24–27).

*Ключові слова:* суб'єкт, публічне адміністрування, Президент України, повноваження, виконавча влада.

### Maslova Ya. I. PRESIDENT OF UKRAINE AS A SUBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article is devoted to the study of the essence of the administrative and legal status of the President of Ukraine as a special subject of public administration. It is established that in the system of subjects of public administration the President of Ukraine is given a place among subjects of public administration which are not carried to bodies of the state executive power and local self-government, but which are endowed with separate powers to provide administrative influence in the sphere of public administration. The Council of Ukraine, the National Bank of Ukraine, the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights, military-civil administrations, etc.

It is noted that since the introduction of the post of President of Ukraine, his role in the functioning of public authorities has been constantly reconsidered: from taking the post of head of the executive branch to bringing the President of Ukraine out of the triad of branches of power as provided by the Basic Law.

It is determined that the legal status of the President of Ukraine in the field of public administration is mediated by his recognition as the head of state acting on its behalf; the guarantor of state sovereignty, territorial integrity of Ukraine, observance of the Constitution of Ukraine, human and civil rights and freedoms; the guarantor of the implementation of the strategic course of the state for the acquisition of full membership of Ukraine in the European Union and in the North Atlantic Treaty Organization.

It is established that the legal status of the President of Ukraine, which is enshrined in the Constitution of Ukraine, is the basis for the formation of his administrative and legal status. The content of the latter consists of the powers defined in Art. 106 of the Basic Law. Taking into account the criterion of functional purpose, the powers of the President of Ukraine in the field of public administration should be divided into powers of control (paragraphs 15, 16, 29, 30); powers to organize executive bodies (paragraphs 9–14, 22, 28); powers of management (paragraphs 17, 18); powers to establish certain states (paragraphs 19, 20, 21); other powers (paragraphs 24–27).

*Key words:* subject, public administration, President of Ukraine, powers, executive power.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку публічне адміністрування все частіше привертає до себе увагу як змістовно нова форма функціонування владних публічних органів у найважливіших сферах суспільного життя. Становлення Української держави як правової, демократичної та соціальної в умовах слідування євроінтеграційному курсу сприяє реформуванню

системи суб'єктів публічного адміністрування шляхом їх кількісного розширення. Не винятком є включення Президента України до групи інших суб'єктів публічної адміністрації.

Закріплення правового статусу Президента України в Основному Законі та наділення його виключною компетенцією як глави держави сприяють визнанню за ним повноважень саме консти-

туційно-правового характеру. Проте детальне вивчення правового статусу Президента України дає підстави опозиціонувати його не лише як представника інституту президенства, але й як повноцінного суб'єкта публічної адміністрації. З огляду на те, що дослідження місця та ролі Президента України в системі органів публічної влади не набули належного правового регулювання у зв'язку з недостатньою науковою опрацьованістю з'ясування науково-теоретичних аспектів окреслення правового статусу Президента України як суб'єкта публічної адміністрації зумовлює підвищений інтерес до цієї проблематики.

**Аналіз останніх досліджень.** З'ясування особливостей правового статусу Президента України було предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема В. Авер'янова, Ф. Бурчака, В. Колпакова, В. Копейчикова, В. Погорілка, Н. Рибалки, Ю. Тодики, С. Серьогіної, Ю. Тихомирова, В. Чиркіна. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, питання правової природи статусу Президента України як суб'єкта публічної адміністрації є малодослідженими у науці, що обумовлює актуальність вибраної теми дослідження.

**Метою статті** є визначення сутності та особливостей правового статусу Президента України як суб'єкта публічної адміністрації.

**Основний зміст.** Відповідно до Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй, змістовними складовими частинами терміна «публічне адміністрування» є два взаємопов'язані елементи, такі як цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету та відповідає за управління й координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; управління та життя різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг [1, с. 20]. Це корелює з позицією, що основною складовою частиною та змістом інституційного механізму публічного адміністрування як нової форми юридично регламентованої публічно-владної управлінської діяльності, що здійснюється в найважливіших сферах суспільного життя для забезпечення публічного інтересу, є суб'єкти публічного адміністрування.

У системі суб'єктів публічного адміністрування Президенту України відведено місце серед суб'єктів публічної адміністрації, яких не віднесено до органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, але яких наділено окремими повноваженнями щодо забезпечення управлінського впливу у сфері публічного адміністрування разом з Верховною Радою України,

Національним Банком України, Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, військово-цивільними адміністраціями тощо.

Характеризуючи правовий статус Президента України, маємо відзначити, що вперше посада Президента в Україні була запроваджена Законом «Про Президента Української РСР» від 5 липня 1991 р., відповідно до якого Президент визнавався найвищою посадовою особою Української Держави і главою виконавчої влади (ст. 1); Президент Української РСР мав право скасовувати постанови і розпорядження Кабінету Міністрів Української РСР, Уряду Кримської АРСР, акти міністерств Української РСР, інших підвідомчих йому органів, виконавчих комітетів місцевих Рад народних депутатів Української РСР, а також зупиняти дію рішень органів виконавчої влади Союзу РСР на території Української РСР, якщо вони суперечать Конституції Української РСР і законам Української РСР (ст. 7) [2]. Згодом тотожні положення закріплено Конституцією Української РСР 1978 р. у ст. 114<sup>1</sup> [3].

На сучасному етапі розвитку Української держави правовий статус Президента України визначено Конституцією України, де йому відведено окремий розділ. Аналізуючи ст. 102 Основного Закону, доходимо висновку, що на Президента України покладено три такі важливі ролі (функції):

- він є главою держави і виступає від її імені;
- він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина;
- він є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [4].

Таким чином, визначаючи Президента України главою держави та закріплюючи республіканську (змішану) форму правління, Конституція України, на відміну від попередніх нормативно-правових актів, фактично виводить його посаду за межі тріади гілок єдиної державної влади.

Проте особливий правовий статус та неналежність Президента України до жодної з гілок влади не означають невизначеності його юридичного положення. Навпаки, Президент України з огляду на його повноваження та комплексний характер взаємодії з іншими гілками влади є сполучною ланкою між усіма гілками влади як центр, що налагоджує спільні взаємні зусилля, тобто місце Президента України має бути не «над», а «між» гілками влади як інтеграційний чинник їх співпраці [5]. Таким чином, саме Президент України наділений широкими повноваженнями у сфері взаємовідносин із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, він виступає своєрід-

ним арбітром та забезпечує існування в державі системи стримувань та противаг задля недопущення абсолютизації влади окремого державного органу.

Ціннісно-функціональне призначення Президента України в державі та суспільстві розкривається через місце в системі державної влади України та визначається такими характеристиками:

1) Президент України в системі поділу державної влади не належить ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової влади, посідаючи особливе, самостійне місце в державному механізмі, але за змістом своїх повноважень Президент України найбільш наближений до виконавчої влади;

2) влада Президента України похідна від влади народу України, який є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні (ч. 2 ст. 5 Конституції України), що забезпечує формальну незалежність Президента України від інших вищих органів державної влади;

3) Президент України забезпечує єдність державної влади й державної політики, цілісність державного механізму;

4) Президент України є рівноправним суб'єктом у системі державної влади;

5) Президент України зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України) [6, с. 52].

Перерозподіл повноважень між парламентом, главою держави та урядом, який відбувся у 2004 р., привів до дуалізму в системі виконавчої влади та втрати керованості, передусім політичними та економічними процесами, що встановило пряму загрозу державному суверенітету, національній безпеці країни та правам людини. Незважаючи на те, що, згідно з Конституцією України, Кабінет Міністрів України визнається вищим органом у системі органів виконавчої влади, виокремились два центри тяжіння виконавчої влади, з яких один орієнтується на главу держави, а другий перебуває під юрисдикцією глави уряду. Це істотно послаблює виконавчу владу й навіть дезорганізує її роботу, зменшує управлінський потенціал державного механізму загалом [7, с. 16].

На думку авторів посібника «Загальне адміністративне право», головною проблемою сучасних політичних реалій є те, що посилення повноважень Президента України може стати перешкодою для створення справді демократичних структур і, зрештою, може призвести до надмірно авторитарної системи, а чинна редакція Конституції України не здатна забезпечити достатні стримування та противаги [8, с. 29].

Погоджуючись із віднесенням Президента України до системи суб'єктів публічної адміні-

страції, досить слушною вважаємо думку професора В. Колпакова про те, що «перелік повноважень Президента України дає підстави для визначення ролі Президента України як носія виконавчої влади, на противагу безпідставному визначенню його деякими фахівцями як власне органу виконавчої влади» [9, с. 70]. Таким чином, розцінюючи Президента України як особливого суб'єкта, що реалізує публічне адміністрування, маємо констатувати, що найбільший обсяг його повноважень закріплено саме у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності.

Так, відповідно до п. 15 та п. 16 ст. 106 Конституції України, Президент України має право скасовувати акти Кабінету Міністрів України й акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України. Крім того, як передбачено ст. 137 того ж Закону, з мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності [4].

Підтвердженням превалювання більшості повноважень Президента України у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності можна вважати те, що в разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до ст. ст. 108, 109, 110, 111 Конституції України виконання обов'язків Президента України на період до обрання та вступу на пост нового Президента України покладається на Прем'єр-міністра України. При цьому Прем'єр-міністр України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені п. п. 2, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 22, 25, 27 ст. 106 Конституції України [9].

Загалом у теорії адміністративного права повноваження Президента України класифікують за двома підходами. Перший опосередковує класифікацію шляхом виокремлення повноважень щодо формування виконавчої влади; визначення змісту і спрямування її функціонування; забезпечення законності у сфері державного управління (нині – публічного адміністрування) [9]. Другий підхід полягає у градації повноважень Президента України у сфері публічного адміністрування на кадрові, забезпечувальні та контрольні. До цих видів повноважень віднесено такі [10, с. 94–95].

1) До кадрових повноважень можна віднести внесення подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України, подання про призначення Міністра оборони України,



Міністра закордонних справ України; призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України; призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; внесення до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; присвоєння вищих військових чинів тощо.

2) До забезпечувальних повноважень можливо віднести створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб; ухвалення рішень про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення за потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації з подальшим затвердженням цих рішень Верховною Радою України; ухвалення рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні тощо.

3) До контрольних повноважень можна віднести зупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим тощо.

Підтримуючи підхід до визначення повноважень Президента України залежно від функціонального призначення, вважаємо доцільним виокремлення таких повноважень:

- повноваження щодо контролю (п. п. 15, 16, 29, 30);
- повноваження щодо організації органів виконавчої влади (п. п. 9–14, 22, 28);
- повноваження щодо керівництва (п. п. 17, 18);
- повноваження щодо встановлення окремих станів (п. п. 19, 20, 21);
- інші повноваження (п. п. 24–27).

Таким чином, вдалою здається думка про те, що адміністративно-правовий статус Президента України має подвійний характер. По-перше, для галузі адміністративного права конституційні повноваження Президента України щодо гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, прав і свобод людини та громадянина є вихідними положеннями, які мають розвиватися наукою адміністративного права та безпосередньо забезпечуватись органами й посадовими особами виконавчої влади та місцевого самоврядування. По-друге, деякі повноваження Глави держави щодо форму-

вання органів виконавчої влади, контролю за їх діяльністю, забезпечення національної безпеки тощо дають підстави вважати, що інститут Президента в Україні законодавчо є таким, що наділений функціями виконавчої влади [10, с. 95].

**Висновки.** Аналізуючи зазначене, доходимо висновку, що Президент України є особливим суб'єктом публічної адміністрації. В системі суб'єктів публічної адміністрації Президенту України відведено місце серед суб'єктів публічної адміністрації, яких не віднесено до органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, але яких наділено окремими повноваженнями щодо забезпечення управлінського впливу у сфері публічного адміністрування разом з Верховною Радою України, Національним Банком України, Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, військово-цивільними адміністраціями тощо. На основі конституційно-правового статусу Президента України формується адміністративно-правовий статус, зміст якого складають повноваження, які визначені у ст. 106 Основного Закону. Дотримуючись підходу, за якого повноваження Президента України доцільно класифікувати залежно від функціонального призначення, виділяємо повноваження щодо контролю (п. п. 15, 16, 29, 30); повноваження щодо організації органів виконавчої влади (п. п. 9–14, 22, 28); повноваження щодо керівництва (п. п. 17, 18); повноваження щодо встановлення окремих станів (п. п. 19, 20, 21); інші повноваження (п. п. 24–27).

### Література

1. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, Пр. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрукайтене. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.
2. Про Президента Української РСР : Закон Української РСР від 5 липня 1991 р. № 1295-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1295-12#Text> (дата звернення: 06.03.2021).
3. Конституція (Основний Закон) України : Закон Верховної Ради УРСР від 20 квітня 1978 р. № 888-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text> (дата звернення: 06.03.2021).
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Дата оновлення: 1 січня 2020 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 06.03.2021).
5. Кузнецова О. Взаємодія інституту президентства з іншими гілками влади (на прикладі України, Росії та Білорусі). *Гілея: науковий вісник*. 2011. № 45. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2011\\_45/Gileya45/P6\\_doc.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_45/Gileya45/P6_doc.pdf).
6. Крусян А. Президент України: особливості конституційно-правового статусу та тенденції його удосконалення. *Юридичний вісник: щоквартальний журнал*. 2011. № 2. С. 49–57.

7. Рибалка Н. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 20 с.

8. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

9. Мацелик Т. Президент України як суб'єкт адміністративного права. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право.* 2011. № 2. С. 68–72.

10. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.