

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

МИХАЙЛОВА ОКСАНА ОЛЕКСАНДРІВНА

ПРЕЗИДЕНТ ЯК ВАЖЛИВИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

кваліфікаційної роботи за другим рівнем вищої освіти (магістр)

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. На сьогодні наша держава перебуває на шляху модернізації – відбувається удосконалення існуючих та формування кардинально нових демократичних засад функціонування суспільства та країни. Пріоритетами демократичного розвитку нашої держави, у першу чергу, є відповідність інституту президентства, котрий має величезний вплив на перебіг політичного життя України. Протягом незалежності вказаний інститут постійно зазнає змін, як у самому статусі Президента, так й його ролі в політичному житті вітчизняного суспільства.

Посаду Президента України було запроваджено у липні 1991 р., й відтоді протягом усього існування незалежності нашої держави на цій посаді перебувало шість осіб. Наголосимо, що кожна зміна глави держави супроводжувалася наростаючою соціально-політичною кризою. Окрім того, кожна зміна глави держави призводила до відміни вже існуючих законів, внесення не завжди виважених змін до Основного закону України. Таким чином, діяльність владних органів орієнтувалася на європейські стандарти публічного управління, або поверталася до традиційного централізованого стилю управління.

Враховуючи зазначене можна говорити про те, що інститут президентства є одним із актуальних напрямів державно-правових досліджень. Існуюча світова практика президентської влади переконливо свідчить про важливість цього інституту в тих чи інших політичних системах. Порівняно з іншими вищими посадовими особами саме президент наділений особливим статусом, повноваженнями і відповідальністю. Його наявні прерогативи дозволяють відігравати вагомий роль у суспільно-політичному житті. Відповідно є вкрай важливим визначення чіткого статусу та ролі президента у сфері державного управління для ефективного здійсненні його представницької, законотворчої і контролюючої діяльності.

Стан наукової розробки теми. Аналіз державно-правової регламентації та наукового осмислення інституту президента знайшли своє відображення у працях: В. Бебика, Н. Трача, В. Кириченка, О. Куракіна та інших науковців. У рамках сучасних досліджень питання функціонування інституту президентства в Україні досліджували: Д. Белов, Ю. Бисага, В. Бесчастний, О. Філонов, В. Субботін, С. Пашков та ін.

Метою роботи є дослідження президента як важливого інституту державного управління.

Зазначена вище мета досягається постановкою таких **завдань**:

- розглянути загальні засади дослідження інституту президента в Україні;
- охарактеризувати повноваження президента України як основа його діяльності;
- з'ясувати вплив інституту президентства на ефективність діяльності органів влади;
- узагальнити іноземний досвід функціонування інституту президентства та окреслити можливості його впровадження в Україні;
- обґрунтувати необхідність удосконалення функціонування інституту президентства в Україні і запропонувати напрями його покращення.

Об'єктом роботи є правовідносини, що виникають при формуванні та функціонуванні інституту президентства в Україні.

Предметом роботи є президент як важливий інститут державного управління.

Методи роботи. Методологічним підґрунтям даної роботи є сукупність способів наукового пізнання та загальнонаукових принципів проведення дослідження. Методи структурного аналізу та синтезу були використані при відборі наукової інформації за темою роботи та при дослідженні сутності основних понять дослідження. Історичний метод застосовувався при дослідженні становлення та етапів трансформації інституту президентства в Україні. На основі порівняльно-правового методу охарактеризовано повноваження президента України як основа його діяльності. Структурно-функціональний метод використовувався для з'ясування впливу інституту президентства на ефективність діяльності органів влади в Україні. За допомогою системно-аналітичного методу узагальнено іноземний досвід функціонування інституту президентства та окреслено можливості його впровадження в Україні. На основі причинно-наслідкового аналізу обґрунтовано необхідність удосконалення функціонування інституту президентства в Україні та запропоновано напрями його покращення. Застосування логічного і діалектичного методів дало можливість зробити висновки проведеного дослідження.

Наукова новизна дослідження. Кваліфікаційна робота є самостійною науковою працею у галузі публічного управління, в якій автором отримано науково-обґрунтовані результати, що розкривають зміст взаємовідносин та аналіз правового становища президента з урахуванням фактичних обставин, що складаються у процесі реального здійснення ним державного керівництва суспільством та надають можливість окреслити основні напрями покращення функціонування інституту президентства в Україні в умовах сучасних публічно-управлінських змін. Сьогодні це набуває не тільки теоретичного, а й важливого практичного значення для становлення сучасної держави

та удосконалення механізму взаємодії різних гілок влади.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що на основі аналізу чинної нормативно-правової бази та здобутків вітчизняної управлінської думки в роботі обґрунтовано необхідність удосконалення функціонування інституту президентства в Україні та запропоновано напрями його покращення.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та одного додатку. Загальний обсяг роботи складає 88 сторінок, основного тексту – 79 сторінок. Список використаних джерел налічує 79 найменувань. Робота містить 2 рисунки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність і рівень розробленості обраної теми; визначено мету й основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення одержаних результатів; зазначено структуру й обсяги роботи.

У **першому розділі** *«Загальні засади дослідження інституту президента в Україні»* висвітлено становлення та етапи трансформації інституту президентства, розглянуто теоретико-правові основи інституту глави держави.

Підрозділ 1.1. «Становлення та етапи трансформації інституту президентства» присвячений теоретичному аспекту дослідження даного питання. Поняття та обсяги повноважень президента і його реальні можливості щодо їхнього здійснення в різних державах не збігаються, незважаючи на певну універсальність його статусу. Ця обставина обумовлена відмінностями у формах правління, державних режимах, партійних системах, у внутрішньополітичній ситуації, у способах обрання президента на посаду та інших аспектах.

У *підрозділі 1.2. «Теоретико-правові основи інституту глави держави»* наведено приклади визначення «глави держави»; розкрито характеристики президента як глави держави за різними формами правління. Зроблено висновок, що інститут глави держави є невід'ємною складовою механізму здійснення влади у всіх сучасних державах. Главою держави прийнято називати офіційну особу (орган), котра посідає, зазвичай, формально найвище місце у ієрархії державних інституцій і здійснює верховне представництво країни у внутрішньополітичному житті й у взаємовідносинах з іншими державами. Юридично санкціоновані винятки із цього правила трапляються

вкрай рідко.

У другому розділі «Окремі аспекти функціонування інституту президентства в Україні як важливого елементу державного управління» проаналізовано повноваження президента України як основа його діяльності, розглянуто вплив інституту президентства на ефективність діяльності органів влади.

У підрозділі 2.1. «Повноваження президента України як основа його діяльності» наголошено, що повноваження Президента України – це «конкретні права та обов'язки глави держави з вирішення питань, віднесених до його відання». Зроблено висновок, що виділення більшої кількості груп повноважень Президента чи поєднання їх у великі блоки, тобто, виділення меншої кількості груп – не важливо. Можна констатувати єдність поглядів дослідників, з цього питання, щодо того, що Президент має широкі повноваження в різних сферах державного життя. В одних випадках ці повноваження мають прерогативний характер (тобто, належать виключно йому), в інших стикаються з повноваженнями інших органів державної влади, сприяючи вирішенню питань у взаємодії з урахуванням принципу поділу влади. Сукупність президентських повноважень збалансована з повноваженнями цих інших органів державної влади, утворюючи систему співробітництва та взаємних противаг. Таким чином, у світі в одних країнах спостерігається фактичне, за певних умов, формальне обмеження повноважень президента, які здійснюють замість нього уряд чи глава уряду. В інших – відбувається розширення повноважень президента, що найчастіше виходять межі, окреслені конституцією та інші чинними законодавчими актами. Відповідно до першого випадку має місце фактичне обмеження повноважень, якими наділений президент, а іншому – їх суттєве розширення. Обидві тенденції пов'язані з процесом посилення урядової влади у світі.

Підрозділ 2.2. «Впливу інституту президентства на ефективність діяльності органів влади» присвячено розгляду впливу інституту президентства на ефективність діяльності органів влади. Наголошено, що питання щодо місця та ролі президента в структурі державного механізму діяльності органів влади набуло особливого значення для багатьох сучасних, особливо пострадянських республік, які зіткнулися з необхідністю введення сильної влади президента при одночасному обмеженні того ризику, який вона в собі таїть. У пострадянських республіках саме президент є реальним керівником системи органів виконавчої влади. Не можна залишити без уваги негативні наслідки підпорядкування президенту виконавчої влади для перспектив політичного розвитку пострадянських республік. Одним із очевидних наслідків адміністративної залежності виконавчої влади від президента в умовах слабкості

демократичних політичних інститутів став розвиток у пострадянських республіках явища надпрезидентства. Існує певна межа, за якою роль президента в політичній системі стає згубною для розвитку демократії. Поза сумнівом, роль, яку відіграє президент у політичній системі пострадянських республік, перебуває за цією межею і викликає цілком реальну загрозу скочування країни до авторитаризму або навіть тоталітаризму. Отже, визначаючи природу президентської влади, слід виходити із взаємопроникнення різних гілок відомої тріади: при безперечній домінівності в кожній гілці влади, що визначає її сутність, у будь-якій з них присутні якісь, іноді дрібні, а нерідко і значні елементи, характерні в цілому для іншої гілки влади. Зі сказаного можна зробити висновок: природу президентської влади не можна «жорстко» прив'язати лише до одного з елементів тріади поділу влади, особливо в умовах деяких форм правління або тривалих трансформаційних процесів, як це відбувається в нашій країні.

У підрозділі 2.3. *«Іноземний досвід функціонування інституту президентства та можливості його впровадження в Україні»* вказано, що на сьогодні наша держава все ще перебуває на шляху модернізації – відбуваються вдосконалення існуючих й формування кардинально нових демократичних засад подальшого державного розвитку. Пріоритетами подальшого демократичного розвитку нашої держави в першу чергу передбачається відповідність Інституту Президента, котрий має великий вплив на перебіг політичного життя нашої країни. Зроблено висновок, що зарубіжна практика свідчить про особливе значення інституту президентства у житті держави. Прерогативи дозволяють йому впливати на суспільно-політичні процеси в країні. У демократичних країнах на нього покладається функція провідного гаранта стабільності основ конституційного ладу. Відповідно до особливого статусу та повноважень Президента, на ньому лежить й особлива відповідальність за збереження законності та суспільного благополуччя. Із загальної кількості сучасних держав, понад 150 мають у своєму державному устрої посаду президента. З одного боку, ця цифра відображає масштабність поширення президентства у сучасному світі, але з іншого – важливо зазначити, що у різних країнах президенти мають різний обсяг повноважень.

У третьому розділі *«Удосконалення функціонування інституту президентства в Україні»* проаналізовано сучасні проблеми функціонування інституту президентства. Також окреслено основні напрями покращення функціонування інституту президентства.

У підрозділі 3.1. *«Сучасні проблеми функціонування інституту президентства»* вказано, щодо інституту президентства в сучасній Україні, то протягом останніх років

він все ще перебуває в процесі становлення, що проходить у кілька етапів у відповідності до змін в конституційно-правовому статусі Президента України. Отже, у сучасних умовах актуалізації конституційної реформи в Україні правовий статус Президента України потребує удосконалення у напрямі формування сучасного українського конституціоналізму, механізм якого передбачає таку організацію державної влади, якої досягається та забезпечується конституційно-правова свобода. Для цього, перш за все, необхідне конституційне закріплення взаємодії органів державної влади (при здійсненні державної влади на основі поділу на законодавчу, виконавчу та судову). Президент України винен відігравати в цьому важливу роль, а саме, виступати органом, який об'єднує всі гілки влади, виконуючи координаційну функцію та функцію узгодження діяльності усіх органів державної влади. Крім того, необхідно нормативне врегулювання взаємовідносин Президента з іншими органами державної влади, зокрема, доцільно закріплення принципів таких взаємин у Основному Законі держави. У контексті вдосконалення конституційного законодавства як необхідної умови здійснення конституційних перетворень в Україні необхідне ухвалення закону «Про Президента України». Зокрема, у цьому законі є доцільним визначення процедури здійснення Президентом України його конституційних функцій гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, права і свободи людини та громадянина, а також врегулювання питань фінансового та матеріально-технічного забезпечення державної діяльності Президента України, захисту його честі та гідності, а також питань відповідальності Президента України тощо. Зроблено висновок, що становлення інституту президентства у сучасній Україні характеризується періодичними змінами конституційно-правового статусу Президента України, які відображають особливості розвитку української держави та суспільства. В умовах конституційних перетворень в Україні необхідне удосконалення цього інституту у напрямі формування сучасного українського конституціоналізму з метою утвердження України як демократичної, конституційно-правової держави.

У підрозділі 3.2. «Напрями покращення функціонування інституту президентства» окреслено такі основні напрями покращення функціонування інституту президентства:

- по-перше, не варто недооцінювати рівень впливу конституційних характеристик того чи іншого інституту, особливо інституту-особистості. На нашу думку, вже саме конституційно закріплене призначення президента як зберігача конституційного ладу має відігравати роль сильного мотиватора;

- по-друге, оскільки в новій своїй ролі президент має бути політично нейтральним, тож є необхідним, щоб він «не цікавився» власним рейтингом популярності. З цією метою президент повинен лише одноразово замінити свою посаду (можливо, більш тривалий, ніж зазвичай, термін, наприклад, на 8-10 років);

- по-третє, варто обґрунтувати необхідність звуження президентського електорату. Звичайно, тим самим відбуватиметься зниження рівня його легітимності. Однак треба враховувати, що як глава держави обиратиметься не її керівник, не політик, а «сторож/вартовий» конституціоналізму. Він обирається як свого роду опір політичній еліті й тому (особливо за надзвичайних умов) має бути впевненим, що може спертися на державний апарат – цивільний, правоохоронний та військовий, який має обирати президента-охоронця;

- по-четверте, у президента не має бути «партійних» конституційних функцій, таких як визначення основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики, керівництво зовнішньою політикою. Він повинен брати участь у формуванні Уряду. Кандидатуру прем'єра має пропонувати парламент президенту, а не президент парламенту, як зараз. Крім того свої повноваження Уряд повинен складати не перед знову обраним президентом, а перед новообраним парламентом. Вотум недовіри або відмова у довірі Уряду має передбачати його відставку (сьогодні президенту надано вибір між відставкою Уряду та розпуском парламенту);

- по-п'яте, у президента з'явиться так би мовити резервна (стабілізуюча) роль. Якщо парламентські фракції не зможуть домовитися про кандидатуру прем'єра, то президент сам формуватиме на один рік уряд. Якщо через рік такий тимчасовий Кабінет отримає довіру всього парламенту, саме він стане повноцінним Урядом. Якщо ж парламент представить (через рік) власну кандидатуру прем'єра, тоді тимчасовий «президентський» уряд йде у відставку. Якщо ж через рік Уряд не отримає довіри парламенту, а останній не представить узгоджену кандидатуру прем'єра, то президент розпускає парламент й призначає нові вибори до нього;

- по-шосте, президент повинен мати можливість відігравати роль не лише резерву у разі відсутності домовленості між парламентськими фракціями, а також блокатора проти формування Уряду з представників антиконституційних партій. Присутність у парламенті представників політичних сил, програмні настанови яких суперечать принципам конституціоналізму, є допустимою. Однак таким силам небезпечно надавати право формувати кабінет міністрів, тобто проводити політику, що суперечить конституційним цінностям. Президент, який відповідає за конституційний лад, повинен мати право не давати згоди на створення подібного кабінету;

- по-сьоме, президент повинен мати не просто право відхилення законів. У нього має бути право абсолютного вето, тобто не подоланого кваліфікованою парламентською більшістю. За яких умов це є можливим, адже ймовірність подолання та відкладного вето невелика. Однак невеликою такою ймовірність є для «традиційного» президента, оскільки він так чи інакше пов'язаний хоча б з одним великим сегментом політикуму і, як правило, має досить багато прихильників у парламенті, принаймні в одній із палат. З іншого боку, у президента можливо, будуть однодумці в парламенті, але навряд чи багато, тобто він не буде повністю «своїм» для представників політичної еліти, і тоді ймовірність подолання відкладного вето різко зросте;

- по-восьме, президент, який у якісь моменти протистоїть політичній еліті повинна мати потужні силові ресурси. Саме тут існує аргументована доцільність появи нової гілки влади – охоронної. До її складу мають входити «силові» органи. Інша справа, що потрібно вирішити питання, як саме поділити силові ресурси між президентом у його новій якості та виконавчою владою.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі досліджено президента як важливого інституту державного управління як в Україні, так і у світі. Зроблені наступні висновки і пропозиції, спрямовані на удосконалення функціонування цього інституту в Україні:

1. **І**нститут президента – це відносно нова для нашої держави інституція, оскільки почала своє функціонування фактично після проголошення державного суверенітету України. Попри це, вона вже має певну історію свого дослідження та пройшла у своєму розвитку кілька відповідних етапів – від вивчення статусу президента як глави виконавчої влади до тієї моделі президентства, що існує сьогодні в нашій державі. Сучасний стан інституту обумовлює основні напрями дослідження, а саме: необхідністю наділення президента функцією забезпечення єдності державної влади; гарантування державного суверенітету; територіальної цілісності України, а також задекларованої першочергової функції держави – гарантування і захисту прав та свобод людини і громадянина. Крім того, незважаючи на встановлену незмінність конституційної моделі поділу влади, форми правління та інших формально-юридичних обставин, у фактичному статусі президента відбуваються суттєві зміни (отримання раніше не притаманних йому за умов існуючої форми правління рис).

2. Повноваження Президента України охоплюють всі без виключення сфери суспільно-політичного життя нашої держави, незважаючи на той факт, що він не належить до жодної з гілок влади, а перебуваючи над ними. За різних часів властивими виключно для глави держави було нагородження за сумлінне виконання власних обов'язків й відданість своїй країні. Щодо повноважень глави держави, то здійснення встановлених функцій передбачає представництво держави на поза межами та в середині країни; здійснення щорічних звернень до народу та позачергових звернень до Верховної Ради України щодо внутрішнього та зовнішнього становища країни; представництво країни на міжнародному рівні; керівництво зовнішньополітичною діяльністю країни тощо. Крім того, конституційні норми передбачають видання главою держави указів та розпоряджень, які носять підзаконний характер й є обов'язковими для виконання на всій території України. Повноваження глави держави обумовлені особливостями його статусу та виконуваними функціями, зміни яких передбачатимуть зміни у змісті та обсягах повноважень глави держави.

3. Конституційно-правовий статус глави держави визначає обсяг його повноважень щодо забезпечення єдності та стійкості системи державної влади, її ефективного функціонування в умовах поділу на три самостійні галузі: законодавчу, виконавчу та судову. Президент має забезпечити таке положення, за якого всі органи державної влади виконуватимуть власні конституційні обов'язки в межах своєї компетенції. Активна координуюча роль Президента знаходить здійснення як у системі стримувань і противаг, які забезпечують баланс повноважень органів структури державної влади, й у взаємовідносинах між державними органами влади й виконавчими органами влади. Будучи юридично дистанційованим від усіх гілок влади, Президент бере участь у нормотворчості, керує, вирішує суперечки, здійснює функції конституційного контролю. Порядок та механізм реалізації цих повноважень Президента конкретизовано у положеннях Конституції України та інших законів.

4. Інститут президентства є одним із основних елементів державної влади у країнах із республіканською формою правління. Необхідність існування даного інституту впливає із потреби здійснення функцій глави держави та підтверджується масштабністю поширення президентства у світі. У республіках змішаного типу поєднуються елементи президентської та парламентської республік. У таких країнах глава держави обирається населенням, формує уряд, має право на розпуск парламенту. Проте сильна президентська влада поєднується з наявністю ефективних заходів контролю парламенту над діяльністю уряду. Така форма існує у Франції, Португалії, Литві. Крім того з класичної президентської республіки, зокрема США, наша держава

запозичила свого часу, хоч і з певними функціональними відмінностями, модель Адміністрації Президента. Сама адміністрація, безумовно, органом влади не є, більш того, у зарубіжних країнах адміністрація президента як спеціальний орган навіть у конституціях не згадується. Знову ж таки, там, президентські адміністрації (канцелярії) мають вужчий склад, ніж в Україні.

5. На сьогодні наявною є ключова роль глави держави у механізмі забезпечення державної єдності та правопорядку. Сучасні реалії свідчать про те, що роль президента створює достатні конституційно-правові основи та умови для консолідованої роботи всіх органів державної влади, включаючи правоохоронні структури, у напрямі забезпечення єдності державної влади та конституційного правопорядку. З метою удосконалення функціонування інституту президенства в Україні, враховуючи позитивний іноземний досвід необхідно:

- законодавчо врегулювати процедуру вступу на посаду Президента України;
- визначити порядок заміщення посади президента у разі неможливості виконання ним своїх обов'язків;
- закріпити обов'язкову участь органів конституційного контролю у процедурі притягнення глави держави до відповідальності;
- визначити перелік питань компетенції президента, щодо яких в обов'язковому порядку приймаються укази. Критерієм даної класифікації є виключна чи спільна компетенція президента з іншими органами державної влади.

АНОТАЦІЯ

**Михайлова О.О. Президент як важливий інститут державного управління –
На правах рукопису.**

Кваліфікаційна робота на здобуття другого рівня вищої освіти (магістр).
Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2021.

Кваліфікаційну роботу присвячено дослідженню президента як важливого інституту державного управління. У вступі обґрунтовано актуальність і рівень розробленості обраної теми; визначено мету й основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення одержаних результатів; зазначено структуру й обсяги роботи. На початку роботи розглянуто загальні засади дослідження інституту президента в Україні, а саме: окреслено процес становлення та етапи трансформації інституту президентства;

визначено теоретико-правові основи інституту глави держави. Значна частина роботи присвячена аналізу окремих аспектів функціонування інституту президентства в Україні як важливого елементу державного управління. Безпосередньо охарактеризовано повноваження президента України як основа його діяльності; з'ясовано вплив інституту президентства на ефективність діяльності органів влади; узагальнено іноземний досвід функціонування інституту президентства та окреслити можливості його впровадження в Україні. Наприкінці роботи обґрунтовано необхідність удосконалення функціонування інституту президентства в Україні та запропоновано напрями його покращення.

Ключеві слова: президент, інститут президентства, державна влада, державне управління, повноваження.

SUMMARY

Mikhailova O.O. President as an important institution of public administration – Manuscript.

Qualification work for obtaining the second level of higher education (master). Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2021.

The qualifying work is devoted to the study of the President as an important institution of public administration. In the introduction the relevance and level of theme development are substantiated; the purpose and main tasks, object, subject and methods of research are determined; the scientific novelty is describes; the practical value of the obtained results of master's work is established; the structure and scope of work are indicated. At the beginning of the work the general principles of the research of the Presidential Institute in Ukraine are considered. The process of formation and stages of transformation of the institution of the presidency are outlined. The theoretical and legal bases of the institute of the head of state are determined. The main part of the research is devoted to the analysis of certain aspects of the functioning of the institution of the presidency in Ukraine as an important element of public administration. The powers of the President of Ukraine as the basis of his activity are described. The influences of the institution of the presidency on the efficiency of government activities are clarified. The foreign experience of functioning of the institute of presidency is generalized and the possibilities of its introduction in Ukraine are outlined. At the end of the qualifying work, the necessity of improving the functioning of the institution of the presidency in Ukraine is substantiated and the directions of its improvement are suggested.

Keywords: president, institute of presidency, state power, public administration, competence.