НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

КОСТЮК ОЛЕКСАНДР СЕРГІЙОВИЧ

УДК 342.511:342.52(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕДСТАВНИКІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

081 «Право»
81 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії.
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.
_____ **О. С. Костюк**

Науковий керівник:
Стешенко Тетяна Віталіївна,
кандидатка юридичних наук, доцентка

Харків – 2026

АНОТАЦІЯ

Костюк О. С. Конституційно правовий статус представників Президента України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, м. Харків, 2026.

Представлена робота є одним із перших в Україні комплексних досліджень специфіки конституційно-правового статусу представників Президента України, в якому на основі комплексного опрацювання проблем теоретичного, нормативного і правозастосовного характеру розроблена цілісна організаційно-правова модель інституту представників Президента України, визначені тенденції та перспективи його розвитку, опрацьовані пропозиції щодо удосконалення правового регулювання.

Актуальність теми зумовлена трансформаційними процесами у системі організації публічної влади, необхідністю забезпечення узгодженого функціонування її гілок, посиленням ролі інституту президентства у забезпеченні національної стійкості, а також відсутністю цілісного, концептуально обґрунтованого доктринального підходу до визначення правової природи інституту представників Президента України, системи посад, функцій і повноважень та порядку їх реалізації.

У роботі обґрунтовано, що інститут представників Президента України є невід'ємним елементом структури апарату глави держави та виступає інституційною формою забезпечення реалізації конституційних повноважень Президента у взаємодії з іншими суб'єктами публічної влади. Визначено, що загальне функціональне призначення представників полягає у здійсненні публічно-правового представництва як інституційно-опосередкованого способу реалізації повноважень Президента України, який має комплексний, двосторонній, зовнішній та постійний характер.

Доведено, що інститут представників Президента України характеризується поєднанням загальних, спеціальних та особливих рис, які дозволяють розкрити його правову природу. Представники не є державно-владними суб'єкти, функціонують в межах повноважень глави держави, діяльність їх має підзаконний характер та спря-

мована на забезпечення реалізації його компетенції. Водночас функціональна спеціалізація на здійсненні публічно-правового представництва, зовнішньосистемне спрямування діяльності та організаційно оформлений характер функціонування визначають його як самостійний елемент структури президентського апарату.

Обґрунтовано, що інститут представників Президента України, будучи єдиним за своєю правовою природою, водночас характеризується внутрішньою диференціацією форм, що дозволяє розглядати його як складну поліструктурну систему, в межах якої поєднуються форми міжінституційного та територіального представництва. Встановлено, що територіальне представництво забезпечує реалізацію функцій глави держави в умовах багаторівневої системи адміністративно-територіального устрою та спрямоване на інтеграцію органів влади Автономної Республіки Крим у єдину систему публічної влади, тоді як міжінституційне представництво забезпечує системний вплив Президента України на формування та здійснення державної влади.

Дослідження еволюції інституту представників Президента України дозволило встановити, що його розвиток відображає загальні тенденції державно-правового розвитку України та характеризується послідовною зміною функціонально-правових моделей. Виокремлено основні етапи становлення інституту: етап інституціоналізації територіального представництва, етап трансформації у контрольно-наглядові та координаційні механізми, а також сучасний етап формування міжінституційного та територіального представництва, інтегрованого у структуру апарату Президента України та адаптованого до умов забезпечення національної стійкості. Встановлено, що сучасний стан інституту характеризується посиленням залежності представників від керівництва президентського апарату, звуженням їх організаційної самостійності та наявністю правової невизначеності окремих елементів статусу.

За результатами порівняльно-правового аналізу визначено, що інститут представників глави держави у зарубіжних країнах не має єдиної універсальної моделі та функціонує у межах різних національних моделей. Проведене дослідження дозволило встановити основні з них, а також виявити, що багаторівневість правового регулювання, диференціація функціонального призначення представників і поєднання політичних та адміністративних посад є визначальними характеристиками цього

інституту. Обґрунтовано можливість адаптації відповідного досвіду до вітчизняної практики.

Проаналізовано правову основу організації та діяльності представників Президента України як багаторівневу, ієрархічно впорядковану систему, ядром якої є конституційні норми, регулятивний вплив яких доповнений законодавчими та підзаконними актами. Встановлено її фрагментарність, асиметричність та домінування підзаконного рівня правового регулювання, що забезпечує гнучкість регулювання, але зумовлює й інституційну нестабільність. Обґрунтовано необхідність її системного вдосконалення.

Визначено, що система посад представників Президента України має відкритий характер, поєднує інституційно сталу та факультативну складові та характеризується «динамічною стійкістю». Встановлено її внутрішню неоднорідність, зокрема у частині службово-правового статусу. Доведено необхідність розмежування посад державної служби та патронатної служби, а також запропоновано авторську модель правового статусу міжінституційних представників Президента України.

Обґрунтовано, що функції представників Президента України мають комплексний характер і охоплюють інституційно-репрезентативний, публічно-процедурний, комунікативний, інформаційно-аналітичний та моніторинговий напрями діяльності. Виявлено проблеми правового регулювання повноважень представників, зокрема їх застарілість, неузгодженість із законодавством про статус вищих органів державної влади, нечіткість нормативного визначення процесуальних прав представників та наявність функціональних перетинів.

Доведено, що організаційні форми і методи роботи представників Президента України становлять взаємопов’язану систему способів реалізації їх функцій і повноважень, яка потребує подальшого вдосконалення шляхом нормативного закріплення, цифровізації, стандартизації та посилення механізмів планування, координації та контролю.

Встановлено, що досвід діяльності Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим має значний потенціал для вдосконалення територіальної організації влади, зокрема у контексті формування моделі державного нагляду за

законністю актів органів місцевого самоврядування та можливого запровадження органів префектурного типу.

За результатами дослідження сформульовано цілісну концепцію конституційно-правового статусу представників Президента України та розроблено науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення його правового регулювання, спрямовані на підвищення ефективності реалізації повноважень глави держави та забезпечення узгодженості функціонування системи органів публічної влади.

Ключові слова: представник Президента України, Президент України, інститут президентства, апарат Президента України, повноваження Президента України, Автономна Республіка Крим, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, принцип поділу державної влади, допоміжні органи, державна політика.

SUMMARY

Kostiuk O. S. Constitutional and Legal Status of Representatives of the President of Ukraine. – Qualification scientific work as a manuscript.

Dissertation for obtaining the degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 «Law». – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2026.

The dissertation is one of the first comprehensive studies in Ukraine devoted to the constitutional and legal status of the representatives of the President of Ukraine. Based on an integrated analysis of theoretical, normative, and law-enforcement issues, it develops a holistic model of the institution of presidential representatives, identifies the trends and prospects of its development, and formulates proposals for improving its legal regulation.

The relevance of the research topic is determined by ongoing transformations in the system of public authority organization, the need to ensure the coordinated functioning of its branches, the increasing role of the institution of the presidency in ensuring national resilience, as well as the absence of a coherent and conceptually grounded doctrinal approach to defining the legal nature of the institution of representatives of the President of

Ukraine, the system of positions, their functions and powers, and the procedures for their implementation.

The study substantiates that the institution of representatives of the President of Ukraine is an integral element of the structure of the presidential apparatus and serves as an institutional form for ensuring the implementation of the constitutional powers of the President in interaction with other subjects of public authority. It is established that the general functional purpose of representatives lies in the exercise of public-law representation as an institutionally mediated means of implementing presidential powers, which has a complex, bilateral, external, and permanent character.

It is proven that the institution of representatives of the President of Ukraine is characterized by a combination of general, special, and specific features that reveal its legal nature. Representatives are not public authorities, operate within the limits of the President's powers, their activity has a subordinate legal nature, and is aimed at ensuring the implementation of presidential competence. At the same time, functional specialization in public-law representation, the external orientation of their activities, and their organizationally formalized character allow defining this institution as an independent element within the structure of the presidential apparatus.

It is substantiated that the institution of representatives of the President of Ukraine, while being unified in its legal nature, is internally differentiated in its organizational forms, which allows considering it as a complex polystructural system combining forms of inter-institutional and territorial representation. It is established that territorial representation ensures the implementation of presidential functions within a multi-level administrative-territorial system and is aimed at integrating the authorities of the Autonomous Republic of Crimea into a unified system of public authority, while inter-institutional representation ensures a systemic influence of the President on the formation and exercise of state power.

The study of the evolution of the institution of representatives of the President of Ukraine has shown that its development reflects general trends in the state and legal development of Ukraine and is characterized by a consistent change of functional and legal models. The main stages of its development have been identified: the stage of institutional-

ization of territorial representation, the stage of transformation into control-supervisory and coordination mechanisms, and the modern stage of forming inter-institutional and territorial representation integrated into the structure of the presidential apparatus and adapted to the conditions of ensuring national resilience. It is established that the current stage is characterized by increased dependence of representatives on the leadership of the presidential apparatus, a reduction in their organizational autonomy, and the existence of legal uncertainty regarding certain elements of their status.

Based on a comparative legal analysis, it is determined that the institution of representatives of the head of state in foreign countries does not have a single universal model and operates within various national frameworks. The study identifies the main models and establishes that the multi-level nature of legal regulation, differentiation of functional roles, and the combination of political and administrative positions are key characteristics of this institution. The possibility of adapting relevant foreign experience to Ukrainian practice is substantiated.

The legal framework for the organization and activity of representatives of the President of Ukraine is analyzed as a multi-level, hierarchically structured system, the core of which consists of constitutional provisions supplemented by legislative and subordinate acts. Its fragmentation, asymmetry, and the dominance of subordinate regulation are identified, which, while ensuring flexibility, also lead to institutional instability. The necessity of its systematic improvement is substantiated.

It is established that the system of positions of representatives of the President of Ukraine has an open character, combines institutionally stable and facultative components, and is characterized by “dynamic stability.” Its internal heterogeneity, particularly in terms of the service and legal status of positions, is identified. The necessity of distinguishing between positions of civil service and patronage service is substantiated, and an original model of the legal status of inter-institutional representatives is proposed.

It is substantiated that the functions of representatives of the President of Ukraine are complex and include institutional-representative, procedural, communicative, informational-analytical, and monitoring dimensions. The study identifies problems in the legal regulation of their powers, including their outdated nature, inconsistency with legislation

regulating the status of higher state authorities, lack of clarity in defining procedural rights, and the existence of functional overlaps.

It is proven that the organizational forms and methods of activity of representatives of the President of Ukraine constitute an interconnected system of means for implementing their functions and powers, which requires further improvement through normative consolidation, digitalization, standardization, and strengthening of planning, coordination, and control mechanisms.

It is established that the experience of the Representation of the President of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea has significant potential for improving the territorial organization of public authority, particularly in the context of developing a model of state supervision over the legality of acts of local self-government bodies and the possible introduction of prefect-type institutions.

As a result of the research, a comprehensive concept of the constitutional and legal status of representatives of the President of Ukraine has been formulated, and scientifically grounded proposals for improving its legal regulation have been developed, aimed at enhancing the effectiveness of the implementation of presidential powers and ensuring the coherence of the system of public authority.

Keywords: representative of the President of Ukraine, President of Ukraine, institution of presidency, presidential apparatus, powers of the President of Ukraine, Autonomous Republic of Crimea, Representation of the President of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea, principle of separation of powers, auxiliary bodies, public policy.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДОСЛІДЖЕННЯ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Костюк О.С. Еволюція конституційно-правового статусу представників Президента України. Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. Харків : Право, 2023. Вип. 46. С. 410-432.

2. Костюк О.С. Інститут представників президента в структурі апарату глави держави: порівняльно-правовий аспект. Державне будівництво та місцеве самовря-

дування : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. Харків : Право, 2024. Вип. 48. С. 415-427.

3. Костюк О.С., Стешенко Т.В. Представник Президента України в Конституційному Суді України: правове регулювання організації та діяльності, зарубіжний досвід функціонування інституту представників глави держави. Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. Харків : Право, 2025. Вип. 49. С. 81-97.

4. Костюк О.С. Проблеми правового регулювання статусу та порядку діяльності представників Президента України. Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. Харків : Право, 2025. Вип. 49. С. 408-423.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Костюк О. С. Інститут представника Президента України в механізмі взаємодії гілок влади. Конституційне право ЄС в аспекті євроінтеграції України : тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 21 квітня 2023 р.) / Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України. Харків, 2023. С. 115-118.

2. Костюк О. С. Консультативні, дорадчі та допоміжні органи при Президентові України та при Президентові Литви. Іноземний досвід для євроінтеграції. Європейський вектор розвитку муніципальної влади України : тези доповідей та наукових повідомлень Всеукраїнського круглого столу 4 грудня 2024 р. / За заг. ред. О. Ю. Лялюка. Харків : Видавництво Іванченка І.С. 2024. С. 52-55.

3. Костюк О. С. Роль Постійного Представника Президента України в Конституційному Суді у механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина. Забезпечення прав людини органами публічної влади в Україні: сучасні виклики та перспективи : зб. наук. доп. за матеріалами наук. практ. конф., м. Харків (16 трав. 2025 р.) / редкол. : С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова, Л. Р. Наливайко та ін. Харків, 2025. С. 60-64.

4. Костюк О. С. Інститут представників Президента України в архітектоніці публічної влади: конституційно-правовий вимір. Європейський вимір Конституції: розширюючи горизонти державного та муніципального розвитку : збірник тез наукових

доповідей ІІ науково-практичної конференції з нагоди Дня Конституції України (м. Харків, 27 червня 2025 р.) С. 98-103.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ……3
ВСТУП……..4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИКІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ……14
1.1. Інститут представників Президента України в структурі апарату глави держави, його роль у забезпеченні здійснення президентських повноважень……14
1.2. Еволюція конституційно-правового статусу представників Президента України ……39
1.3. Зарубіжний досвід правового регулювання та функціонування інституту представників глави держави……66
Висновки до розділу 1 ……93

РОЗДІЛ 2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРЕДСТАВНИКІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ..96
2.1. Правова основа організації та діяльності представників Президента України ……96
2.2. Система посад представників Президента України, порядок призначення та звільнення ……118
2.3. Правове регулювання функцій і повноважень представників Президента України ……142
2.4. Напрями удосконалення правового регулювання організаційних форм і методів роботи представників Президента України ……...171
Висновки до розділу 2 ……200
ВИСНОВКИ ……203
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……211
ДОДАТОК ……250

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АР Крим – Автономна Республіка Крим

Постійний Представник в АР Крим – Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим

Представник у ВР України – Представник Президента України у Верховній Раді України

Представник у КМ України – Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України

Представник у КС України – Представник Президента України у Конституційному Суді України

Представництво в АР Крим – Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Сучасний етап державно-правового розвитку України характеризується трансформацією у системі організації публічної влади, зумовленою як внутрішніми потребами інституційного вдосконалення, так і зовнішніми викликами, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки, відновленням територіальної цілісності та європейською інтеграцією. У цих умовах особливого значення набуває ефективність механізму здійснення державної влади, узгодженість діяльності її гілок та спроможність держави до забезпечення інституційної стійкості. Ключову роль у цьому механізмі відіграє Президент України, реалізація конституційних повноважень якого об'єктивно потребує існування інституту його представників, що забезпечує інституційно-опосередковану реалізацію його повноважень у взаємодії з вищими органами влади, органами влади АР Крим та іншими суб'єктами публічної влади. Водночас правова основа організації та діяльності представників Президента України характеризується фрагментарністю, асиметричністю та значною залежністю від підзаконного регулювання, що зумовлює нечіткість нормативного визначення їх статусу, породжує ризики порушення балансу між гілками влади.

Актуальність теми зумовлена також відсутністю єдиного доктринального підходу до визначення правової природи інституту представників Президента України. Вітчизняна юридична наука приділяє увагу окремим аспектам його проблематики здебільшого у контексті дослідження статусу Президента України, чому присвячені праці С. А. Агофонова, Д. М. Бєлова, Ю. М. Бисаги, В. І. Борецького, А. Ю. Войчука, О. О. Даниляка, Г. В. Задорожньої, Н. О. Рибалки, С. Г. Серьогіної, С. О. Телліса, В. Л. Федоренка та ін., а також при вивченні діяльності апарату Президента України, зокрема такими науковцями, як О. О. Берназюк, Ю. П. Битяк, І. І. Бодрова, О. Т. Волощук, Т. О. Дідич, О. І. Зозуля, Н. Г. Плахотнюк, Н. О. Рибалка, М. В. Савчин, С. Г. Серьогіна, В. В. Сухонос, В. А. Шатіло, В. В. Шутович та іншими. На сьогоднішній день окремі наукові роботи таких дослідників, М. О. Баймуратов, О. М. Биков, Д. С. Гета, О. О. Гріненко, Л. М. Гришко, Л. М. Дешко, А. В. Коструба, О. Ю. Лялюк, А. О. Муртіщева, І. В. Яковюк, Т. В. Стешенко, висвітлюють певні аспекти

конституційно-правового статусу представників Президента України. Втім монографічні спеціалізовані дослідження конституційно-правового статусу представників Президента України у вітчизняній конституційно-правовій науці відсутні. Зазначене і обумовлює вибір теми дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах цільової комплексної програми наукової діяльності «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (державна реєстрація № 0111U000966). Тема дисертації затверджена вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, протокол № 5 від 25.10.2022 р.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є розробка цілісної концепції конституційно-правового статусу представників Президента України, вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення його правового регулювання в умовах сучасного державно-правового розвитку. Досягнення окресленої мети потребує вирішення таких завдань:

- визначити теоретико-правові засади інституту представників Президента України, з'ясувати його місце у структурі апарату глави держави та роль у механізмі реалізації конституційних повноважень Президента України;

- охарактеризувати еволюцію конституційно-правового статусу представників Президента України у контексті розвитку конституційної моделі організації влади;

- узагальнити зарубіжний досвід правового регулювання та функціонування інституту представників глави держави, визначити можливість його рецепції в Україні;

- розкрити правову основу організації та діяльності представників Президента України, виявити її системні особливості та окреслити напрями вдосконалення;

- визначити систему посад представників Президента України, особливості їх правового статусу, порядку призначення та звільнення;

- окреслити функції та повноваження представників Президента України, встановити проблеми їх правового регулювання та реалізації;

- розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання організаційних форм і методів роботи представників Президента України з урахуванням потреб сучасного державно-правового розвитку;

- визначити напрями розвитку та удосконалення конституційно-правового статусу представників Президента України і розробити відповідні пропозиції щодо вдосконалення його правового регулювання.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері організації та діяльності представників Президента України в умовах сучасного державно-правового розвитку.

Предметом дослідження є конституційно-правовий статус представників Президента України.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи складає комплексний багаторівневий підхід із використанням філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових методів. Філософський діалектико-матеріалістичний підхід застосовувався для з'ясування змісту й сутності інституту представників Президента України у динаміці публічно-правового представництва, взаємозв'язку із інститутом президентства (підрозділ 1.1); порівняльно-правовий метод – для вивчення правового регулювання й порядку функціонування інституту представників глави держави у зарубіжних країнах (підрозділ 1.3); формально-юридичний метод – для визначення понять, аналізу особливостей правового регулювання (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4). Історико-правовий метод став у нагоді при розгляді еволюції конституційно-правового статусу представників в Україні (підрозділ 1.2) і зарубіжних державах (підрозділ 1.3); структурно-функціональний – при характеристиці виконуваних представниками Президента України функцій і повноважень (підрозділ 2.3); метод класифікації – при виокремленні організаційних форм представництва Президента України (підрозділ 1.1), організаційних моделей представництва глави держави (підрозділ 1.3), системи посад представників (підрозділ 2.2), організаційних форм і методів діяльності представників (підрозділ 2.4); методи теоретично-правового прогнозування і мо-

делювання – при обґрунтуванні пропозицій з удосконалення правового регулювання організації та діяльності представників (підрозділ 2.1), їх службово-правового статусу (підрозділ 2.2), функцій і повноважень (підрозділ 2.3), форм і методів роботи (підрозділ 2.4).

Нормативною базою дослідження стало вітчизняне і зарубіжне конституційне законодавство, висновки і рекомендації Венеціанської комісії. Емпіричною базою – практика правового регулювання та реалізації конституційно-правового статусу представників глави держави в Україні та зарубіжних державах, а також рішення Конституційного Суду України.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що ця робота є одним із перших в Україні комплексних досліджень специфіки конституційно-правового статусу представників Президента України, в якому на основі комплексного опрацювання проблем теоретичного, нормативного і правозастосовного характеру розроблена цілісна організаційно-правова модель інституту представників Президента України, визначені тенденції та перспективи його розвитку, опрацьовані пропозиції щодо удосконалення правового регулювання. Проведене дослідження дозволило одержати такі результати, що мають наукову новизну і виносяться на захист:

уперше:

- запропоновано визначати інститут представників Президента України як субінститут конституційного інституту президентства, що характеризується відносною самостійністю, власним предметом правового регулювання, специфічним суб'єктним складом та функціональним призначенням – здійсненням публічно-правового представництва глави держави;
- доведено необхідність розглядати публічно-правове представництво Президента України як поліаспектну категорію, зміст якої поєднує статичну (інституційно-опосередкований спосіб реалізації конституційних функцій і повноважень Президента України), функціональну (основний напрям діяльності спеціально уповноважених суб'єктів – представників Президента України) та процесуальну (консти-

туційно-правові відносини, які мають загальнодержавний, комплексний, двосторонній, зовнішній та постійний характер) складові;

- публічно-правове представництво Президента України визначено як засновані на нормах Конституції України правовідносини, що виникають, змінюються або припиняються між представниками Президента України, які діють від імені глави держави, та Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, органами влади АР Крим та іншими органами публічної влади у зв'язку зі створенням правових, організаційних, інформаційних та інших передумов реалізації Президентом України конституційних повноважень із забезпечення злагодженого функціонування публічно-владного механізму на єдиних конституційно-правових засадах;

- обґрунтовано положення про розуміння інституту представників Президента України як цілісного за своєю правовою природою, але внутрішньо диференційованого утворення, складовими елементами якого є допоміжні посади і державні органи міжінституційного та територіального представництва Президента України, що характеризуються відмінностями у правовій та територіальній основі організації і діяльності, ступені організаційної єдності та функціональному призначенні;

- обґрунтовано положення про інститут представників Президента України як адаптивний елемент механізму реалізації конституційних повноважень глави держави, здатний трансформуватися залежно від політико-правових умов у владно-управлінські, координаційні та контрольно-наглядові механізми, а в умовах критичних загроз державності – виконувати функції інституту державного урядування;

- визначено основні організаційно-правові моделі інституту представників глави держави в зарубіжних країнах, до яких віднесені інституціоналізована, апаратно-структурована, апаратно-неструктурована, персоналізована моделі та встановлена їх кореляція з рівнями правового регулювання та функціональною спеціалізацією;

- систематизовано сучасні тенденції розвитку інституту представників глави держави в зарубіжних державах, до яких віднесено: посилення ролі міжінституційного представництва; еволюцію територіального представництва від адміністр-

рування до наглядової діяльності; деполітизацію та професіоналізацію статусу представників; підвищення рівня нормативної визначеності, прозорості та підзвітності їх діяльності;

- визначено, що інституційне функціональне призначення представників Президента України у здійсненні публічно-правового представництва реалізується шляхом виконання ними інституційно-репрезентативної, публічно-процедурної, комунікативної, інформаційно-аналітичної та моніторингової функцій, які в процесі практичної реалізації виявляють різну пріоритетність, зумовлену особливостями нормативного визначених завдань діяльності представників;

- запропоновано авторську модель правового статусу міжінституційних представників Президента України, що ґрунтується на поєднанні їх інституційного статусу з особливостями проходження патронатної служби та передбачає: а) пряме підпорядкування главі держави; б) безпосереднє призначення та звільнення Президентом України; в) поєднання довірчого порядку заміщення посад з встановленням кваліфікаційних вимог до кандидатів (щодо наявності громадянства України, рівня освіти, володіння державною мовою, досвіду роботи у відповідній сфері, належної ділової репутації) та обмежень задля забезпечення політичної та інституційної неупередженості; г) інституційне оформлення системи посад як самостійної ланки у структурі Офісу Президента України (Служби представників Президента України) із належним організаційним, кадровим та матеріально-фінансовим забезпеченням без втручання у зміст представницької діяльності; ґ) нормативне врегулювання відносин підзвітності, підконтрольності та відповідальності;

удосконалено:

- розуміння політико-правової ролі інституту представників Президента України як цілісного конституційно-правового утворення у складі апарату Президента України, функціонально призначеного для забезпечення постійної, професійної, організаційно оформленої та інституційно-опосередкованої реалізації повноважень глави держави у тих сферах публічно-владної діяльності, які визначають стан узгодженого функціонування державного апарату та територіальної організації влади;

- характеристику публічно-правової природи представництва Президента України, до основних рис якої віднесено: а) представництво вищого органу державної влади; б) створення необхідних і достатніх передумов реалізації повноважень глави держави; в) вчинення дій від імені Президента України та з метою реалізації його публічно-правових інтересів; г) імперативний характер; г) здійснення на постійних, кваліфікованих і усталених засадах із застосуванням організаційно впорядкованих форм. Це дозволяє відмежувати інститут представників Президента України від інститутів лобізму, адвокації, самопредставництва, заміщення посадової особи, організаційних та матеріально-технічних форм взаємодії, а також інституту уповноважених Президента України;

- визначення конституційно-правового статусу представників Президента України як складної конституційно-правової категорії, що позначає закріплене нормами конституційного права та втілене у політико-правову практику правове положення представників Президента України в публічно-владному механізмі держави і включає комплекс взаємопов'язаних елементів – правосуб'єктність, порядок формування, принципи організації та діяльності, функції, компетенцію, гарантії та відповідальність Представників Президента;

- розуміння ролі інституту представників глави держави у державах перехідного типу. Обґрунтовано, що інститут представників глави держави виступає специфічним, транзитним механізмом стабілізації державного управління та забезпечення інституційної спроможності територіальної організації влади, зумовленим потребами подолання інституційної слабкості місцевого самоврядування, запобігання відцентровим тенденціям, забезпечення реалізації реформ та додержання режиму законності;

- наукові підходи до визначення системи посад представників Президента України як нормативно визначеної та організаційно впорядкованої сукупності державних посад, яка має відкритий характер і поєднує інституційно сталу та факультативну складові, що надає їй ознак «динамічної стійкості» та здатності адаптуватися до змін політико-правового середовища. Розвинуто класифікацію посад представників Президента України за правовою основою, нормативною обов'язковістю ство-

рення, функціональною роллю, ступенем інституційної сталості, порядком заміщення, підпорядкованістю та строком повноважень, що дозволило виявити внутрішню структурованість цієї системи, обґрунтувати її неоднорідний характер та здійснити розмежування посад міжінституційного і територіального представництва глави держави;

набули подальшого розвитку:

- розуміння інституту представників Президента України як елементу структури апарату глави держави через виокремлення та комплексну характеристику його загальних, спеціальних та особливих рис, що дозволяють розкрити його правову природу. Доведено, що до загальних належать риси, властиві для всіх структур президентського апарату, спеціальних – риси, що вирізняють інститут представників Президента, особливих – риси, що підкреслюють унікальність окремих його форм;

- уявлення про еволюцію інституту представників Президента України шляхом визначення основних етапів його становлення та трансформації, а саме: первісного етапу інституціоналізації територіального представництва глави держави у системі виконавчої влади; етапу його трансформації в організаційно відокремлені контрольно-наглядові та координаційні механізми забезпечення реалізації президентських повноважень; сучасного етапу формування міжінституційного та територіального представництва, інтегрованого у структуру апарату Президента України та адаптованого до умов забезпечення національної стійкості;

- обґрунтування необхідності законодавчого визначення статусу представників Президента України. Доведено, що до правової основи організації та діяльності представників Президента України, які діють у складній системі конституційно-правових відносин балансу гілок влади та взаємодії різних рівнів публічної влади, мають висуватися підвищені вимоги правової визначеності та передбачуваності. Найбільш оптимальним способом законодавчого врегулювання визначено включення окремого розділу до закону про допоміжні органи Президента України, а також внесення змін до законів України «Про забезпечення прав і свобод громадян та пра-

вовий режим на тимчасово окупованій території України» та «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим».

- обґрунтування використання досвіду реалізації законодавчої моделі статусу Представництва в АР Крим для формування сучасних підходів до вдосконалення територіальної організації публічної влади в Україні. Доведено, що такі елементи його правового статусу, як забезпечення інституційної присутності глави держави на відповідній території, здійснення системного моніторингу актів органів публічної влади, внесення подань щодо усунення порушень законності, підготовка пропозицій про зупинення чи скасування незаконних актів, а також інформаційно-аналітичне забезпечення реалізації контрольних повноважень Президента України, можуть бути використані при формуванні функціональної моделі державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування та у процесі запровадження органів префектурного типу.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані:

- *у науково-дослідних цілях* – як основа подальших досліджень публічно-правового представництва глави держави та інституту його представників в Україні та зарубіжних країнах;

- *у правотворчій діяльності* – при підготовці проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення правового регулювання статусу представників Президента України, при формуванні правової моделі державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування, з урахуванням конституційних засад, європейських стандартів та потреб забезпечення національної стійкості;

- *у правозастосовній діяльності* – для оптимізації організаційних форм і методів роботи представників Президента України, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади;

- *у інтерпретаційно-правовій діяльності* – як теоретичний матеріал для наукового обґрунтування положень, пов’язаних з конституційним та законодавчим регулюванням відносин у сфері функціонування інституту президенства;

- *у навчальному процесі* – при підготовці навчальних матеріалів та викладання навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні», «Державне право зарубіжних країн», «Державна влада та місцеве самоврядування: питання теорії і практики».

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертації обговорювалися на засіданнях кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доповідалися на чотирьох науково-практичних конференціях та круглих столах, а саме: на Міжнародній науково-практичній конференції «Конституційне право ЄС в аспекті євроінтеграції України» (м. Харків, 21 квітня 2023 р.), Всеукраїнському круглому столі «Європейський вектор розвитку муніципальної влади України» (м. Харків, 4 грудня 2024 р.), Науково-практичній конференції «Забезпечення прав людини органами публічної влади в Україні: сучасні виклики та перспективи» (м. Харків, 16 травня 2025 р.), Науково-практичній конференції з нагоди Дня Конституції України «Європейський вимір Конституції: розширюючи горизонти державного та муніципального розвитку» (м. Харків, 27 червня 2025 р.).

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що об’єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (360 найменування) та додатків. Загальний обсяг дисертації складає 251 сторінку, з яких основного тексту 210 сторінок.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИКІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

1.1. Інститут представників Президента України в структурі апарату глави держави, його роль у забезпеченні здійснення президентських повноважень.

«Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir» [35] («*Щоб не було можливості зловживати владою, необхідно, щоб за самим порядком речей влада зупиняла владу*») – ця фундаментальна ідея, сформульована в епоху Просвітництва Шарлем Луї де Монтеск'є, у сучасній державно-правовій доктрині виходить за межі своєї первинної належності до теорії поділу влади і окреслює ідейну основу побудови складного, багаторівневого механізму здійснення державної влади, здатного забезпечити не лише інституційну сталість її гілок, але й ефективну взаємодію усієї системи органів публічної влади. Така система характеризується реальним станом єдності й порядку, без якого держава припинила б своє існування [63, с. 59-60]. Цілісність – в інституційному, функціональному, територіальному аспектах – системи спеціалізованих публічно-владних органів у сучасній державі забезпечується як функціональною спеціалізацією у виконанні конституційно визначених функцій та повноважень, так і субординаційно-координаційним механізмом взаємодії, що забезпечує їх інтегрованість, а також постійним відтворенням єдності політико-правового порядку [66, с. 22].

В Україні ідеї забезпечення цілісності державного механізму, узгодженого функціонування всіх гілок та рівнів територіальної організації влади в режимі конституційної законності втілює інститут президентства. Частина 1 ст. 102 Конституції України закріплює: «Президент України є главою держави і виступає від її імені» [146]. Ця норма, вказують автори Науково-практичного коментаря Конституції України, характеризує основне ціннісно-функціональне призначення Президента України, що полягає у забезпеченні єдності державної влади, узгодженості здійснення функцій держави органами всіх гілок влади, та зумовлює його основні напрями діяльності [147, с. 455]. У сучасних умовах змішаної форми правління це дозволяє реа-

лізувати конституційну модель інституційно сильного глави держави, який не відноситься до жодної з традиційних гілок влади, та забезпечити його функціональну неупередженість. Це надає підстав науковцям наділяти Президента так званою «президентською» [147, с. 454; 96, с. 45], а також «урівноважуючою», або «арбітражною», або «нейтральною» [349, с. 38; 346, с. 36; 65, с. 42; 64, с. 13; 165, с. 50-51] владою, яка «має природу, принципово відмінну від природи законодавчої, виконавчої і судової влад, … що уможливлює баланс влад» [166, с. 69]. І навіть – пропонувати виокремлення президентської влади в окрему гілку влади або напрям діяльності держави [99, с. 15; 134, с. 167; 172, с. 35]. Хоча такий підхід стає предметом критики [83, с. 19; 98, с. 11; 107, с. 35; 110, с. 33], він акцентує на ключовій ролі Президента України в публічно-владному механізмі України, що полягає у забезпеченні його злагодженого функціонування на єдиних конституційно-правових засадах.

Основний Закон покладає на Президента функції гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, а також реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (ч. ч. 2, 3 ст. 102 Конституції України [146]). Ці напрями діяльності «відбивають зміст конкретних повноважень Президента України, закріплених статтею 106 Конституції України» [147, с. 455], які «проникають» у різні гілки державної влади і на рівні територіальної організації публічної влади та містять владні можливості як субординаційного, так і координаційного впливу.

Забезпечення виконання такого широкого спектру повноважень обумовлює наділення Президента потужним арсеналом засобів їх реалізації інституційного, правового, організаційного та іншого характеру. Організаційно-інституційним засобом забезпечення реалізації конституційних повноважень Президента України виступає його апарат, що формується на підставі конституційних норм. Так, ст. 106 Конституції України наділяє Президента повноваженням створювати «у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби» [146]. Як неодно-

разово підкреслював Конституційний Суд України, завданням таких органів є саме сприяння Президентові в реалізації його конституційних повноважень [138; 139].

Серед кола створюваних главою держави допоміжних суб'єктів особливу роль відіграє інститут його представників, до якого належать посади Представника Президента України у Верховній Раді України (далі – Представник у ВР України), Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України (далі – Представник у КМ України), Представника Президента України у Конституційному Суді України (далі – Представник у КС України), а також Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим (далі – Представництво в АР Крим). Цей інститут, створений з перших років функціонування поста Президента України, вже більше 30 років супроводжує його діяльність. При цьому він зберігає відносну сталість в умовах неодноразової зміни форми правління, реорганізації президентського апарату, водночас демонструючи гнучкість і адаптивність у змінюваному політико-правовому середовищі, а також в умовах воєнного стану та тимчасової окупації окремих територій держави. Це свідчить про сутнісну приналежність його до інституту президентства, обумовленість потребами реалізації конституційного статусу глави держави. У сучасних умовах змішаної форми правління інститут представників Президента України покликаний забезпечити постійну інституційну присутність глави держави в тих сферах, які безпосередньо визначають стан узгодженого функціонування державного апарату та територіальної організації влади, а в цілому – єдності та цілісності державного механізму України.

Визначення інституційного та конституційно-правового статусу інституту представників Президента України неможливе без встановлення його місця в системі апарату Президента України та визначення його сутнісних рис.

«Апарат Президента України» – категорія, щодо змісту якої немає єдності доктринальних підходів, при цьому основними серед них є моністичний та плюралістичний підходи. Перший виходить з організаційної єдності апарату, відносячи до нього виключно Офіс (Адміністрацію, Секретаріат) Президента України. Так, О.І. Зозуля відмічає, що «існування системи допоміжних органів глави держави передбачає наявність у ній певної центральної координуючої інституції, що і забезпечує

взаємозв'язок діяльності допоміжних органів та врешті-решт їх системність, – саме така інституція і становить апарат глави держави. В Україні таким апаратом глави держави виступає Адміністрація Президента України» [127, с. 16-17] (нині – Офіс Президента України). Аналогічний підхід простежується в працях В. В. Сухоноса [339, с. 8-14]. При чому дослідники не пропонують чіткого термінологічного позначення загальної системи допоміжних органів глави держави. Підстави для означеного підходу надав сам глава держави, коли в установчому Указі № 6 від 13 грудня 1991 р. визначив Адміністрацію Президента України як його апарат [203], а в Положенні про Адміністрацію Президента України, затвердженому Розпорядженням № 2 від 13 грудня 1991 року, – як робочий апарат [176]. У подальшому в умовах розширення кола допоміжних президентських органів таке визначення було виключено наступними змінами до Положення про Адміністрацію Президента України і в оновленій редакції Положення воно вже не застосовувалося.

В основі плюралістичного підходу до визначення змісту категорії «апарат Президента України» – твердження про множинність суб'єктів, які утворюють апарат Президента України [324, с. 14], і відповідно дане поняття характеризується як збірне. Прихильники цього підходу вважають, що припрезидентські допоміжні структури настільки різноманітні, наскільки різноманітними є повноваження Президента України [200, с. 9]. Без них об'єктивно неможливим є повноцінне функціонування інституту президентства [353, с. 29]. Ці структури супроводжують діяльність глави держави, обумовлені потребами її забезпечення та одночасно здатні завдавати суттєвого впливу на ефективність та результативність такої діяльності.

Множинність допоміжних структур при Президентові України випливає з низки конституційних норм, зокрема, ст. 107 та ст. 139, які безпосередньо конституюють державні органи, які створюються при Президентові України, а також норми п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України. Як відмічають Ю.П. Битяк, С.Г. Серьогіна, І.І. Бодрова, її «техніко-юридична конструкція … свідчить про те, що родовою ознакою органів, що входять до складу апарату Президента України, є їх допоміжний характер» [200, с. 9]. Саме «допоміжний орган, утворений главою держави на підставі Конституції України для забезпечення виконання його конституційних повнова-

жень, незалежно від своєї конкретної організаційно-правової форми (адміністрація, рада, комітет, комісія, асамблея тощо) і є первинним елементом організації забезпечення діяльності глави держави» [127, с. 9]. Слід відмітити, що такий висновок стосовно родової характеристики органів і служб, які створюються для забезпечення здійснення повноважень органу державної влади, як допоміжних простежується й у нормативному регулюванні апарату інших органів державної влади [250; 260; 185].

Разом з цим аналіз вжитої у п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України термінології дозволяє окреслити функціональні види допоміжних органів і служб. Якщо характеристика органу як допоміжного вказує на те, що він створений для правового, організаційного, інформаційного, матеріально-технічного забезпечення діяльності Президента та є похідним від його повноважень, то поряд із цим статус консультативного органу підкреслює зорієнтованість цього органу на експертно-аналітичну діяльність, а статус дорадчого органу – на обговорення суспільно значущих проблем, пошук консенсусу та вироблення узгодженої політичної позиції [87, с. 65-68]. Використана законодавцем у п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України категорія «інші допоміжні органи» вказує на відкритість та невичерпність організаційної системи забезпечення діяльності глави держави. До цієї групи можуть бути віднесені органи, які виконують інші спеціалізовані завдання, покладені на них Президентом України, – координаційні, представницькі, організаційно-протокольні, контрольні тощо.

Не можна оминути увагою і вжитий законодавцем у п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України термін «служби». Будучи використаним поряд з терміном «орган», він, на нашу думку, характеризує ті структурні підрозділи апарату, які мають патронатний характер або діяльність яких спрямована на забезпечення процедурних аспектів реалізації окремих президентських повноважень (наприклад, Служба протоколу, Служба забезпечення зв’язків з Верховною Радою тощо). Це дозволяє дійти висновку, що інститут представників Президента України, хоча і належить до конституційної категорії допоміжних, за його функціональною специфікою слід відносити до конституційної категорії «інші допоміжні органи і служби» Президента України.

У своїй сукупності вищеокреслені види допоміжних органів, створювані за рішенням глави держави, а також конституційні припрезидентські органи, мають

бути визначені як апарат Президента України. У цьому висновку ми виходимо з того, що: по-перше, з формально-юридичної точки зору це не суперечить чинному правовому регулюванню, де Офіс Президента України визначається не як апарат, а як «постійно діючий допоміжний орган, утворений Президентом України відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України» [271]; по-друге, на відміну від моністичного підходу дозволяє уникнути зайвого синонімізму та термінологічної нечіткості; по-третє, уможливлює узагальнено визначити важливий елемент інституту президентства – сукупність допоміжних державних органів, створених главою держави; по-четверте, є свідченням не розрізненості, а системності такої сукупності допоміжних органів, де системоутворюючим чинником є забезпечуючий реалізацію повноважень Президента України характер. При чому така система є цілісною, адже характеризується взаємообумовленістю та взаємозв'язком елементів (органів та служб), які її утворюють.

Таким чином, апарат Президента України слід визначити як сукупність допоміжних органів при главі держави, за допомогою яких він здійснює державну владу, виконує покладені на нього повноваження, досягає поставлені перед ним суспільством цілі і задачі, в усій складності системно-структурних та функціональних складових цього поняття [94, с. 96]. Інститут представників Президента України виступає невід'ємним елементом структури апарату глави держави. Будучи частиною цілого, він характеризується наявністю комплексу сутнісних рис, які дозволяють розкрити його природу, - рис, загальних для всіх структур президентського апарату, спеціальних рис як інституту представників глави держави та особливих, що підкреслюють унікальність окремих його форм.

В першу чергу звернемо увагу на риси загального порядку. Аналіз законодавчої регламентації та існуючих наукових розробок проблематики правової природи апарату дозволяє визначити в якості таких рис наступні:

1) створення на підставі норм Конституції України.

Загальною рисою інституту представників Президента України, як й інших елементів апарату глави держави, є наявність конституційної основи. Хоча конкретні організаційні форми представництва, види посад представників, їх завдання, фун-

кції, повноваження та порядок діяльності визначаються законами України, указами Президента України та іншими нормативними актами, можливість формування відповідних допоміжних структур безпосередньо передбачена Конституцією України. Але якщо Представництво в АР Крим створюється на підставі спеціальної норми ст. 139 Конституції України, яка встановлює, що «В Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України, статус якого визначається законом України» [146], то конституційною підставою для функціонування посад представників Президента України у ВР України, КМ України та КС України є загальна норма п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України, якою Президент наділений правом створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби для здійснення своїх повноважень [146]. Такий диференційований підхід законодавця обумовлений особливостями конституційно-правового статусу представників;

2) відсутність статусу державно-владних суб'єктів.

На сьогоднішній день питання наявності державно-владного статусу у допоміжних органів президентського апарату демонструє полярні наукові позиції. Так, О.О. Берназюк, виходячи з розуміння категорій «орган державної влади» та «державний орган» як синонімічних, відносить окремі допоміжні органи, у тому числі й Офіс Президента України, до органів державної влади [87, с. 41-42]. Втім такий підхід до співвідношення вказаних понять підтримується далеко не завжди. Так, Ф. В. Веніславський справедливо зазначає, що необхідно розрізняти поняття «державні органи», «органи державної влади» та «допоміжні державні органи» [102, с. 13]. При чому орган державної влади розглядається як різновид державних органів, які передбачені Конституцією або законами України, функціонують в системі гілок державної влади, здійснюють завдання та функції держави, наділені державно-владними повноваженнями і правом видання загальнообов'язкових правових актів [351, с. 27; 124, с. 83-84; 340, с. 242]. З урахуванням цього О.І. Зозуля наголошує на неможливості визнання за президентським апаратом статусу органу державної влади [127, с. 28] та пропонує «…розглядати Президента України … як орган державної влади, а Адміністрацію Президента України у загалі інших допоміжних органів гла-

ви держави … відносити до числа допоміжних державних органів, що як і органи державної влади становлять частину державного апарату» [127, с. 31].

Інститут представників Президента України, незважаючи на його залучення до механізму здійснення Президентом державної влади, не може бути віднесений до системи державно-владних суб'єктів. Представники у ВР України, КМ України, КС України є посадами державного органу – Офісу Президента України, вони не наділені власними повноваженнями з реалізації державної влади і правом видання обов'язкових до виконання правових актів.

Представництво в АР Крим безпосередньо визначається ст. 1 Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» як державний орган, утворений відповідно до Конституції України з метою сприяння виконанню в АР Крим повноважень, покладених на Президента України [286]. Хоча Представництво створено відповідно до конституційних приписів, і Закон наділяє цей орган і його керівника – Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим (далі – Постійний Представник в АР Крим) – повноваженнями, втім вони не пов'язані із безпосереднім виконанням завдань і функцій держави. Крім того, розпорядження Постійного Представника в АР Крим мають не загальнообов'язковий, а внутрішньо організаційний характер, будучи обов'язковими для виконання працівниками Представництва. Таким чином, статус Представництва в АР Крим відповідає статусу державного органу, але не органу державної влади;

3) спрямованість діяльності на забезпечення реалізації повноважень Президента України.

Ця риса дозволяє відмежувати діяльність допоміжних органів Президента України від тих державних суб'єктів, які безпосередньо здійснюють владні функції у відповідних сферах. Зміст діяльності представників Президента України полягає не у самостійному здійсненні державної влади, а у створенні необхідних передумов для реалізації Президентом України його повноважень у взаємовідносинах із відповідними органами публічної влади.

Передбачені ст. 106 Конституції України повноваження Президента України «проникають» в усі гілки влади. Президент наділений значним обсягом законотвор-

чих, правозастосовних, установчих, контрольних повноважень, які визнаються конституційно-правовими гарантіями єдності державної влади, що обумовлює роль президента як осьового елементу державного механізму [166, с. 72]. І така роль значно посилюється за умов змішаної форми правління [174, с. 57-60], де президент, виведений за межі тріади гілок влади, виступає координаційним центром державної влади, що поєднує всі органи держави в цілісну систему: йому надано повноваження, засобом яких він може ефективно підтримувати єдність влади і нормальне функціонування всіх ланок державного механізму, а за необхідності − застосовувати заходи впливу до тих органів державної влади чи їх посадових осіб, дії яких є причиною владного безладу [166, с. 73]. На практиці конституційна концепція статусу Президента реалізується, як відмічає Л. В. Бориславський, за посередництвом цілісного законодавчого та інституційного механізму, а ступінь реалізованості цієї концепції свідчить про ефективність такого механізму [96, с. 45].

Інститут представників Президента України як система організаційно оформлених і функціонально спеціалізованих суб'єктів виконує завдання забезпечення реалізації функцій Президента у взаємодії з Верховною Радою, Кабінетом Міністрів, Конституційним Судом України [359]. При цьому така тріада посад забезпечує системність впливу Президента України на формування та здійснення державної влади в цілому – на визначення засад та вироблення правових основ державної політики; на правозастосовну діяльність, у тому числі організацію та здійснення державного управління; на підтримання конституційного правопорядку в державі. Це дозволяє охарактеризувати систему посад представників Президента України не як технічних представників глави держави на окремих засіданнях відповідних органів [87, с. 67-68], а як тріаду посад міжінституційного представництва Президента України.

Не менш важливе значення має діяльність Представництва в АР Крим. Цей орган створювався з метою сприяння Президенту України у виконанні його повноважень в АР Крим – регіоні з особливим конституційно-правовим статусом [133, с. 638-639]. Стаття 134 Конституції України закріплює: «Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання» [146]. Конститу-

ційно-правова модель організації публічної влади в АР Крим не дозволяє віднести її ні до державної влади, ні до місцевого самоврядування [318, с. 16-17]. Як зазначає О. М. Бориславська, автономія «не просто передбачає значний ступінь самостійності територій, широкі самоврядні права в управлінні власними справами, але й участь у загальнодержавній політиці» [95, с. 16].

І це зумовило потребу встановлення особливого характеру відносин між органами влади АР Крим та Президентом України, де Президент виступає як представник державного апарату. Реалізуючи функції гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, він здійснює не лише конституційно закріплені контрольні повноваження щодо діяльності органів влади АР Крим, але й моніторингову та правозахисну діяльність, важливу з точки зору забезпечення конституційної єдності усієї системи територіальної організації влади.

Потреба організації та забезпечення цієї діяльності на постійних та професійних засадах зумовила формування спеціалізованого державного допоміжного органу при Президентові України, який з урахуванням особливостей його статусу пропонуємо віднести до територіального представництва глави держави. Територіальне представництво Президента України є інституційним засобом забезпечення реалізації функцій глави держави в умовах багаторівневої системи адміністративно-територіального устрою, асиметричності її одиниць регіонального рівня та виступає механізмом інтеграції органів влади АР Крим у єдину систему публічної влади.

Таким чином, система міжінституційних та територіальних представників Президента України атрибутивно супроводжує функціонування інституту Президента України та обумовлена потребами безперервного здійснення главою держави конституційних повноважень у сфері взаємодії з вищими органами державної влади та органами влади АР Крим на постійних, професійних, організаційно і функціонально визначених засадах;

4) діяльність в межах повноважень Президента України.

Стаття 106 Конституції України містить чітку вимогу формування допоміжних структур апарату виключно з метою забезпечення здійснення президентських

повноважень. В конституційно-правовій науці розроблена система ознак допоміжних органів при вищих органах державної влади, до якої віднесені: а) утворення з метою всебічного забезпечення й організації діяльності вищих органів державної влади, створення умов для прийняття ними своєчасних та обґрунтованих рішень; б) наявність статусу державного органу, проте не наділення державно владними повноваженнями; в) здійснення діяльності у межах повноважень, визначених законодавством, актами вищих органів державної влади, при яких вони утворюються; г) встановлення відповідальності за результати своєї роботи перед вищим органом державної влади, при якому вони утворюються [87, с. 58-59].

Стосовно інституту представників Президента України це обумовлює додержання наступних вимог: по-перше, утворення відповідних посад виключно з питань, що входять до предмету відання Президента України; по-друге, відповідність їх діяльності статусу допоміжного суб'єкту; по-третє, відсутність у них державно-владних повноважень і неможливість отримувати їх на засадах делегування або доручення; по-четверте, здійснення опосередкованого правовими рішеннями Президента України впливу на органи публічної влади; по-п'яте, підзаконний характер їх діяльності – у своїй роботі вони мають керуватися не лише Конституцією і законами України, але й актами Президента України, виконувати його доручення; по-шосте, не несуть конституційно-правової відповідальності, а відповідальні за виконання покладених на них функцій і задач перед Президентом України, при чому така відповідальність здебільшого має політичний характер;

5) утримання за рахунок коштів Державного бюджету.

Як елементи апарату глави держави, представники Президента України утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на забезпечення діяльності Президента України та створених ним або передбачених Конституцією допоміжних органів. Це надає діяльності представників офіційного, державного та інституційно сталого характеру, відмежовуючи її від будь-яких неформалізованих форм посередництва. Крім того, це має важливе значення з точки зору формування належної матеріальної-фінансової основи їх організації та діяльності та виступає гарантією реалізації покладених на них функцій і задач на постійній профе-

сійній основі. Це однаково важлива умова діяльності як міжінституційних представників, так і територіального представництва Президента України, функціонування якого в сучасних умовах тимчасової окупації території АР Крим сприяє виробленню консолідованої державної політики щодо деокупації, реінтеграції території АР Крим та захисту прав громадян України.

Таким чином, будучи частиною президентського апарату, інститут представників Президента України являє собою конституційно обумовлену систему допоміжних посад і державних органів міжінституційного та територіального представництва Президента України у сукупності її організаційних та функціональних аспектів.

Цей інститут поряд із загальними для всього апарату глави держави рисами організації та діяльності, позначається також низкою спеціальних характеристик, що є, з одного боку, спільними для всіх організаційних ланок інституту представників Президента України, а з іншого – вирізняють їх з поміж інших допоміжних органів при Президентові України. До таких рис у першу чергу слід віднести функціональну спеціалізацію на здійсненні публічно-правового представництва Президента.

Великий тлумачний словник сучасної української мови надає визначення представництва як «здійснення певних (звичайно юридичних) дій однією особою від імені іншої чи інших; виконання обов'язків або володіння правами представника» [101, с. 1104-1105]. У загальнонауковому розумінні представництво розглядається як універсальний соціальний механізм опосередкованої діяльності. Представництво забезпечує реалізацію інтересів або статусу суб'єкта через спеціальних уповноважених осіб [49, с. 5], які визнаються носіями його волі та інтересів [57, с. 11], та дозволяє подолати фізичну або функціональну обмеженість суб'єкта.

Потрапляючи у сферу правового регулювання представництво набуває приватно-правового або публічно-правового характеру. При цьому у наукових роботах спостерігається традиційне домінування саме цивілістичних підходів для аналізу представництва у публічній сфері, адже саме такі підходи мають формально-юридичну визначеність (закріплені нормами цивільного законодавства). У публічно-правових науках, незважаючи на різноманіття наукових підходів до характеристики поняття представництва (як концептуальної ідеї, принципу організації держави, фу-

нкції та способу здійснення публічної влади, колективного права соціальних спільнот, суб'єктивного публічного права громадян, правовідносин, суб'єкту публічної діяльності тощо), дана проблематика отримує найбільше опрацювання у контексті представницької демократії [327; 109] та адміністративно- та кримінально-процесуальної діяльності [161; 358]. Досліджуваний же в рамках даної роботи феномен представницької діяльності в силу недостатньої розробленості теоретичних засад публічно-правового представництва органу влади вимагає консолідації наявних загально правових підходів. І це дає підстави визначити такі його ознаки.

По-перше, представництво Президента України передбачає представництво не приватної особи, а вищого органу державної влади. Дана ознака головною мірою відокремлює його від лобізму, який спрямований на вираження приватних інтересів або інтересів окремої, бізнесової, політичної або іншої групи людей [167, с. 81], а також адвокації як діяльності, спрямованої на задоволення потреб громадськості чи певної її частини через донесення бачення того як оптимально варто було б задовольнити ці потреби [78].

По-друге, представники Президента України не заміщують у правовідносинах главу держави. Відповідно до вимог ч. 2 ст. 106 Конституції України: «Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам» [146]. Посідаючи власне конституційно та законодавчо визначене місце в державному апараті, представники забезпечують реалізацію функцій Президента України шляхом формування правових, інформаційних, організаційних та інших їх передумов. У такий спосіб представництво набуває значення елементу цілісного механізму реалізації повноважень Президента України.

По-третє, вступаючи у правовідносини з іншими органами публічної влади, представники діють від імені Президента України та реалізують його публічно-правові інтереси. У сучасній українській конституційній доктрині публічний інтерес розглядається як ціннісно-нормативна категорія, що відображає загально значущі потреби суспільства та легітимаційні підстави діяльності органів публічної влади [106, с. 11]. Він «слугує меті забезпечення цілісності і стійкого функціонування суспільства, має особливий порядок реалізації, носить імперативний характер, на його

захисті стоять різні державно-владні інститути, а його реалізація завжди відбувається в інституційних формах» [328, с. 522]. Отже, представницька діяльність цих посадових осіб забезпечує реалізацію тих публічно-правових інтересів Президента України, гарантом яких він визначений Конституцією України. І в цьому контексті публічно-правове представництво Президента України не може зводитися до технічної форми взаємодії, процедурного посередництва або процесуального представництва.

Слід відмітити, що завдання процесуального представництва та самопредставництва Президента України, створених ним консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, їх посадових і службових осіб у судах України на усіх стадіях судового процесу інституційно відокремлені від діяльності представників Президента. Вони покладені на Офіс Президента України і здійснюються Головним управлінням представництва інтересів Президента України в судах Директорату з питань правової політики Офісу, працівники якого без окремого доручення беруть участь у справах з усіма правами, що надані законодавством, в рамках адміністративного, господарського, цивільного судочинства, кримінально процесуального, виконавчого провадження в статусі позивача, відповідача, третьої особи, учасника судового або виконавчого провадження [271].

По-четверте, представництво Президента України має імперативну природу, де «воля» глави держави, як особи, яку представляють, стає законодавчим «уповноваженням» і реалізується в межах компетенції представника Президента. Представник не стає самостійним носієм влади, а виступає її інституційним виразником, при чому в «зовнішніх» по відношенню до інституту президентства сферах – в парламенті, уряді, конституційному суді, в органах влади автономії або органах місцевого самоврядування. Тому представництво набуває значення владного інструментарію, що дозволяє забезпечити зв’язки та взаємодію міжінституційного та міжрівневого характеру, сприяючи ефективному, усталеному, комплексному та системному здійсненню публічно-владних повноважень глави держави.

У цьому аспекті варто звернути увагу на відмежування публічно-правового представництва від діяльності уповноважених Президента України, яка доволі тісно «примикає» до діяльності представників Президента України і на практиці інколи

призводить до змішування цих посад (наприклад, існування протягом 2007-2009 років посади Повноважного представника Президента України з питань додержання прав і свобод людини і громадянина). Так, у структурі Офісу Президента України запроваджено чимало посад уповноважених глави держави – з питань реалізації міжнародних безпекових гарантій та розвитку сил оборони України, з питань захисту прав військовослужбовців та членів їх сімей, з питань розвитку співробітництва зі Сполученими Штатами Америки, а також радників-уповноважених [271], зокрема, з питань забезпечення прав захисників України, з питань безбар'єрності, з питань волонтерської діяльності, з земельних питань, з питань реабілітації учасників бойових дій та ін. Головна мета останніх полягає в тому, щоб діяти як посередник між певною групою населення та державними органами, а також проводити моніторинг законодавства й діяльності органів управління на основі повноважень, що дають змогу звертатися із запитами та мати доступ до необхідної інформації, подавати рекомендації щодо протидії фактам поганого управління та усунення порушень прав людини [128, с. 15], що надає підстав науковцям визначати їх як інститут спеціалізованого омбудсмена [111, с. 585].

На наш погляд, функціональна спеціалізація як раз і дозволяє відокремити інститут уповноважених від інституту представників Президента України [150, с. 424]. Якщо публічно-правове представництво Президента України виступає способом інституційно-опосередкованої участі глави держави у діяльності відповідних органів публічної влади, то діяльність уповноважених полягає у виконанні на підставі доручення (уповноваження) Президента України певних функціональних завдань за окремими предметними сферами, тобто відіграє функціонально-допоміжну роль.

По-п'яте, вказана функціональна роль вимагає реалізації на постійних, кваліфікованих і усталених засадах, що визначає застосування організаційно впорядкованих форм представницької діяльності – формування спеціалізованих державних органів (Представництво в АР Крим) і системи посад (посади представників у ВР України, КМ України, КС України). Зміст їх діяльності обумовлює органічний зв'язок

з інститутом президентства, а її забезпечувальний характер – віднесення до структури апарату Президента України.

При цьому здійснюване на постійних, кваліфікованих, спеціалізованих засадах представництво глави держави відмежовується від: а) заміщення посадової особи, механізм якого визначений ст. 112 Конституції України, – виконання обов'язків Президента України у разі дострокового припинення його повноважень на період до обрання і вступу на пост нового Президента України [146]; б) виконання окремих повноважень або доручень Президента України щодо представлення його позиції. Так, учасниками окремих відносин представництва можуть виступати й інші державні суб'єкти в силу загального допоміжного статусу державного органу (наприклад, керівник та інші посадові особи Офісу Президента України) або за дорученням самого Президента України (наприклад, Секретар Ради національної безпеки і оборони України). Втім така представницька діяльність не має постійного характеру і здійснюється в силу не функціональної спеціалізації, а окремих повноважень представницького характеру або на підставі доручення.

Таким чином, наведений аналіз категорії публічно-правового представництва Президента України дозволяє охарактеризувати його як інституційно-опосередкований спосіб реалізації конституційних функцій і повноважень Президента України та основний напрям діяльності спеціально уповноважених державних допоміжних суб'єктів – представників Президента України. Якщо обидва вказані аспекти надають уявлення про публічно-правове представництво Президента України у його статичному аспекті, то динаміку такої діяльності характеризують правовідносини представництва.

В юридичній науці розкриття сутності представництва як особливого виду правовідносин є найбільш поширеним. Такий підхід вбачається цілком обґрунтованим, оскільки в гносеологічному аспекті сприяє розкриттю природи правового регулювання, механізму його впливу на суспільні відносини, а в онтологічному – надає можливості оцінити відповідну модель правового регулювання як об'єктивну реальність [100, с. 547]. Спираючись на наявні доктринальні розробки теорії правовідно-

син, у тому числі конституційних [345; 115; 347; 85; 86; 158], зупинимось на визначенні особливих рис правовідносин представництва Президента України.

Ці відносини мають публічно-правовий характер, адже виникають у сфері організації та здійснення публічної влади, між суб'єктами публічної влади, з приводу реалізації публічно-правових інтересів глави держави. Вони виникають, змінюються і припиняються на основі норм Конституції України. Конституційними нормами визначається і правовий статус суб'єктів представництва, засади їх діяльності та їх межі. Разом з цим, як зауважується у наукових джерелах, частка конституційної регламентації відносно незначна – питання правового статусу, організації та діяльності суб'єктів визначаються більш детально спеціальними законами України, а також прийнятими на їх підставі актами глави держави [94, с. 99]. Комплексний характер правового регулювання цих правовідносин проявляється у врегулюванні процедурно-процесуальних аспектів представницької діяльності актами не стільки Президента України, скільки інших органів державної влади, а також приналежністю регламентуючих норм до інших галузей права – адміністративного, фінансового.

Об'єктом відносин публічно-правового представництва Президента України виступають гарантування Президентом України державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина, а їх предметом – забезпечення реалізації повноважень Президента України щодо узгодженого функціонування державного апарату та територіальної організації влади. Серед широкого кола об'єктів інституту президентства [198, с. 488] це – одні з вищих суспільно-політичних цінностей, які в силу закріплення в Конституції України набули конституційного рангу та конституційного захисту.

Суб'єктами правовідносин публічно-правового представництва виступають, з одного боку, представники Президента, які діють від імені глави держави, а з іншого, - органи державної влади, органи влади АР Крим, органи місцевого самоврядування. Конституція окреслює межі їх правосуб'єктності в нормі ч. 2 ст. 19, яка зобов'язує органи державної влади і їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [146].

Зміст публічно-правових відносин за загальнотеоретичним підходом складають суб'єктивні права та юридичні обов'язки сторін. Але, враховуючи публічно-владний статус суб'єктів представництва, зазначені категорії трансформуються в повноваження. Так, представники Президента України уповноважені вживати заходи щодо створення передумов реалізації Президентом України повноважень із забезпечення збалансованого функціонування публічно-владного апарату у формах і у спосіб, які визначені законодавством. Відповідні органи державної влади зобов’язані передбачати необхідні для цього порядки і процедури. Відносини представництва характеризуються таким розподілом прав та обов'язків між представниками Президента та органами публічної влади, як сторонами цих правовідносин, за якого обидві сторони мають кореспондуючі права та обов'язки.

Юридичні факти, що породжують правовідносини публічно-правового представництва Президента України, мають диференційований характер. На початковому етапі визначальне значення мало видання установчих актів Президента України – указів про створення та затвердження положень про Представництво в Автономній Республіці Крим та посади представників у ВР України, КМ України та КС України. Саме з набуттям чинності цих актів пов’язувалося виникнення відповідних правовідносин публічно-правового представництва Президента України.

Втім з урахуванням подальшого розвитку правового регулювання, зокрема конституційного закріплення Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим та прийняття спеціального закону, юридичні факти, що зумовлюють виникнення, зміну та припинення правовідносин представництва, набули комплексного характеру. Якщо щодо міжінституційного представництва вирішальне значення зберігають підзаконні акти Президента України, то щодо територіального представництва в АР Крим відповідні правовідносини обумовлюються сукупністю конституційних, законодавчих та підзаконних актів. Відтак у сучасних умовах зазначені правовідносини виникають, змінюються та припиняються як у підзаконний, так і у конституційний та законодавчий спосіб.

Ґрунтуючись на розробленій конституційно-правовою наукою класифікації [345, с. 83-91; 198, с. 460-462], відносини публічно-правового представництва Пре-

зидента України можна визначити: а) за галузевою належністю норм, на підставі яких вони виникають, змінюються або припиняються – конституційно-правові відносини; б) за сферою правового регулювання – комплексні відносини, що знаходять конкретизацію свого правового регулювання нормами й інших галузей права; в) за змістом (правовою природою) – правомірні правовідносини з представництва публічно-правових інтересів Президента України; г) за кількістю сторін та характером розподілу між ними прав і обов'язків – двосторонні правовідносини; ґ) за особливістю суб'єктного складу – зовнішні правовідносини, адже виникають між представниками Президента України та органами публічної влади, що не належать до інституту глави держави; д) за організаційною моделлю – здійснювані за інституційною моделлю; е) за формою – формалізовані правовідносини; є) за територією дії – загальнодержавні; ж) за терміном дії - постійні, необмежені у часі.

Отже, пропонуємо визначати публічно-правове представництво Президента як засновані на нормах Конституції України правовідносини, що виникають, змінюються або припиняються між представниками Президента України, які діють від імені глави держави, та Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, органами влади АР Крим та іншими органами публічної влади у зв’язку із створенням правових, організаційних, інформаційних та інших передумов реалізації Президентом України конституційних повноважень із забезпечення злагодженого функціонування публічно-владного механізму на єдиних конституційно-правових засадах. Ці відносини мають конституційно-правовий, загальнодержавний, комплексний, двосторонній, зовнішній, постійний характер.

Узагальнюючи проведений аналіз спеціальних рис інституту представників Президента України, маємо віднести до них: функціональну спеціалізацію на здійсненні публічно-правового представництва глави держави; зовнішньосистемне спрямування роботи; постійний, організаційно оформлений характер діяльності; комплексне правове регулювання відносин організації та діяльності.

Крім того, вважаємо необхідним виокремлення у складі конституційно-правового інституту президентства окремого субінституту – Представників Президента України. Інститут президентства є основним, або загальним інститутом кон-

ституційного права, що охоплює сукупність норм конституційного права, що визначають конституційно-правовий статус глави держави, порядок його обрання, функції та повноваження Президента України, взаємовідносини Президента України як глави держави з іншими гілками влади, підстави для дострокового припинення його повноважень [198, с. 282]. Сукупність же конституційно-правових норм, що регулюють порядок утворення, організацію та діяльність представників Президента України, їх правовий статус, функції, повноваження, форми і методи роботи, а також засади їх взаємодії з органами публічної влади у процесі забезпечення реалізації конституційних повноважень глави держави, складають субінститут Представників Президента України у складі загального інституту президентства.

Цей субінститут, як і будь-який інший, має похідний від основного інституту характер, являє собою досить компактну групу конституційно-правових норм, але водночас є відносно самостійним, спеціалізованим утворенням [132, с. 14]. Така самостійність зумовлена наявністю власного предмета правового регулювання, специфічного суб'єктного складу відповідних відносин та функціонального призначення – здійснення публічно-правового представництва Президента України.

Функціонування інституту представників Президента України як комплексної в організаційному відношенні системи державних органів і посад дозволяє виокремити особливі риси окремих його організаційних форм – спеціалізованого державного органу (Представництво в АР Крим) і системи спеціалізованих посад (представників у ВР України, КМ України, КС України).

В першу чергу такі особливості мають місце у правовій основі організації та діяльності. Якщо Представництво в АР Крим має спеціальну конституційну основу (ст. 139 Конституції України [146]) та законодавче визначений статус (Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» [286]), то посади представників у ВР України, КМ України та КС України утворюються на підставі загальної конституційної норми п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України і регламентуються актами Президента України.

По-друге, слід відмітити відмінності за ступнем організаційної єдності. Представництво в АР Крим виступає відокремленим організаційним утворенням – дер-

жавним органом зі своєю внутрішньо організаційною будовою, штатним розписом, керівником – Постійним Представником в АР Крим. Натомість міжінституційне представництво Президента України реалізується через систему окремих посад у структурі Офісу Президента України, які не утворюють самостійного органу, а функціонують як персоніфіковані носії відповідних представницьких повноважень.

По-третє, організаційні форми представництва характеризуються особливості функціонального призначення. Діяльність представників у ВР України, КМ України та КС України має міжінституційний характер і спрямована на забезпечення взаємодії глави держави з вищими органами державної влади, представлення його правових позицій, участь у відповідних процедурах та координацію діяльності [151, с.116]. Натомість Представництво в АР Крим виконує функції територіального представництва, що охоплюють моніторинг додержання Конституції України, участь у формуванні державної політики щодо АР Крим, правозахисну, аналітичну та координаційну діяльність у сфері забезпечення конституційної єдності держави.

По-четверте, слід виокремити особливості територіальної основи організації та діяльності різних організаційних форм представників Президента України. Міжінституційні представники здійснюють свою діяльність у сфері функціонування вищих органів державної влади, що надає підстав визначати загальнодержавний характер їх діяльності. Тоді як Представництво в АР Крим відповідно до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» має функціонувати у сфері регіональної організації публічної влади, що зумовлює його особливу роль у забезпеченні інтеграції автономії у єдину систему державної влади. В умовах же тимчасової окупації території АР Крим цей орган функціонує на засадах екстериторіальності, активно взаємодіючи з вищими та центральними органами державної влади, міжнародними організаціями.

Таким чином, інститут представників Президента України, будучи єдиним за своєю правовою природою, водночас характеризується внутрішньою диференціацією організаційних форм, що зумовлена відмінностями у їх правовій та територіальній основі організації та діяльності, ступені організаційної єдності та функціональному призначенні. Це дозволяє розглядати його як складну, поліструктурну систему,

в межах якої поєднуються організаційні форми міжінституційного та територіального представництва Президента України.

Врахувати специфіку правового положення представників Президента України дозволяє категорія конституційно-правового статусу. Вона тісно пов'язана з категорією конституційно-правового інституту, але має власний зміст і призначення, адже «охоплює не лише формалізоване право, а й найрізноманітніші конституційно-правові відносини, які складаються в зв'язку і з приводу конкретного предмета регулювання» [116, с. 40-41]. При чому елементами його традиційно визначаються правосуб'єктність, принципи організації та діяльності, функції, компетенція, гарантії та відповідальність суб'єкта. Сукупність цих елементів надає цілісне уявлення про місце та роль суб'єкту у конституційній системі держави [333, с. 4-5].

Враховуючи викладене, конституційно правовий статус представників Президента України слід визначити як складну конституційно-правову категорію, що позначає закріплене нормами конституційного права та втілене у політико-правову практику правове положення представників Президента України в публічно-владному механізмі держави і включає комплекс взаємопов'язаних елементів – правосуб'єктність, порядок формування, принципи організації та діяльності, функції, компетенцію, гарантії та відповідальність представників Президента. Відтак, конституційно-правовий статус представників Президента України виступає системо утворюючою категорією, що інтегрує їх правові, організаційні та функціональні характеристики і створює належну основу механізму їх функціонування.

Таким чином, дослідження місця інституту представників Президента України в структурі апарату глави держави та його ролі у забезпеченні здійснення президентських повноважень дозволяє дійти наступних висновків.

1. Інститут представників Президента України, створений з перших років функціонування поста Президента України, супроводжує його діяльність понад тридцять років, зберігаючи відносну сталість в умовах зміни форми правління, реорганізації президентського апарату та водночас демонструючи гнучкість і адаптивність у змінюваному політико-правовому середовищі, у тому числі в умовах воєнного стану та тимчасової окупації окремих територій держави. Це свідчить про атрибути-

вну приналежність його до інституту президентства, обумовленість потребами реалізації конституційного статусу глави держави.

2. Інститут представників Президента України є невід'ємним елементом структури апарату глави держави і характеризується наявністю комплексу сутнісних рис, що дозволяють розкрити його природу: загальних для всіх структур президентського апарату, спеціальних – як інституту представників глави держави, та особливих – що підкреслюють унікальність окремих його форм.

Загальними рисами інституту представників Президента України є: створення на підставі Конституції України; відсутність статусу державно-владного суб'єкту; спрямованість діяльності на забезпечення реалізації повноважень Президента України; утримання за рахунок коштів Державного бюджету; функціонування в межах повноважень Президента України, що у свою чергу передбачає: утворення відповідних посад виключно з питань, що входять до предмету відання Президента України; відповідність їх діяльності статусу допоміжного суб'єкту; відсутність державно-владних повноважень і неможливість отримувати їх на засадах делегування або доручення; здійснення опосередкованого правовими рішеннями Президента України впливу на органи публічної влади; підзаконний характер діяльності; відсутність конституційно-правової відповідальності.

До спеціальних рис інституту представників Президента України належать: функціональна спеціалізація на здійсненні публічно-правового представництва глави держави; зовнішньосистемне спрямування діяльності; постійний, організаційно оформлений характер функціонування; комплексне правове регулювання відносин організації та діяльності.

3. Інститут представників Президента України, будучи єдиним за своєю правовою природою, водночас характеризується внутрішньою диференціацією форм, що зумовлена відмінностями у їх правовій та територіальній основі організації та діяльності, ступені організаційної єдності та функціональному призначенні, що дозволяє розглядати його як складну поліструктурну систему, в межах якої поєднуються форми міжінституційного та територіального представництва.

4. Система посад міжінституційного представництва Президента України забезпечує системність впливу глави держави на формування та здійснення державної влади в цілому – на визначення засад державної політики, правозастосовну діяльність, а також підтримання конституційного правопорядку, що дозволяє охарактеризувати її як тріаду посад міжінституційного представництва, а не як сукупність організаційних або матеріально-технічних форм участі в діяльності відповідних органів.

5. Територіальне представництво Президента України виступає інституційним засобом забезпечення реалізації функцій глави держави в умовах багаторівневої системи адміністративно-територіального устрою, асиметричності її одиниць регіонального рівня, виконуючи функцію інтеграції органів влади АР Крим у єдину систему публічної влади та забезпечення конституційної єдності держави.

6. Публічно-правове представництво Президента України слід визначити як інституційно-опосередкований спосіб реалізації його конституційних функцій і повноважень, що проявляється у діяльності спеціально уповноважених суб'єктів – представників Президента України та у відповідних конституційно-правових відносинах, які мають загальнодержавний, комплексний, двосторонній, зовнішній та постійний характер.

7. Публічно-правове представництво Президента України характеризується такими рисами: здійснення представництва вищого органу державної влади; не заміщення у правовідносинах, а створення необхідних і достатніх передумов реалізації повноважень глави держави; вчинення дій від імені Президента України та з метою реалізації його публічно-правових інтересів; імперативний характер; здійснення на постійних, кваліфікованих і усталених засадах із застосуванням організаційно впорядкованих форм представницької діяльності – спеціалізованих державних органів і системи посад.

Особливості публічно-правової природи представництва Президента України дозволяють відмежувати інститут представників Президента України від інститутів лобізму, адвокації, самопредставництва, заміщення посадової особи, організаційних

та матеріально-технічних форм взаємодії, а також інституту уповноважених Президента України.

8. Публічно-правове представництво Президента України визначено як основані на Конституції України правовідносини, що виникають, змінюються або припиняються між представниками Президента України, які діють від імені глави держави, та Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, органами влади АР Крим та іншими органами публічної влади у зв'язку зі створенням правових, організаційних, інформаційних та інших передумов реалізації Президентом України конституційних повноважень із забезпечення злагодженого функціонування публічно-владного механізму на єдиних конституційно-правових засадах.

9. Сукупність конституційно-правових норм, що регулюють порядок утворення, організацію та діяльність представників Президента України, функції та повноваження, форми і методи роботи, а також засади їх взаємодії з органами публічної влади у процесі забезпечення реалізації конституційних повноважень глави держави, становить субінститут представників Президента України у складі інституту президентства. Цей субінститут має відносну самостійність, власний предмет правового регулювання, специфічний суб'єктний склад та функціональне призначення – здійснення публічно-правового представництва глави держави.

10. Врахувати специфіку правового положення представників Президента України дозволяє категорія конституційно-правового статусу як складна конституційно-правова категорія, що позначає закріплене нормами конституційного права та втілене у політико-правову практику правове положення представників Президента України в публічно-владному механізмі держави і включає комплекс взаємопов'язаних елементів – правосуб'єктність, порядок формування, принципи організації та діяльності, функції, компетенцію, гарантії та відповідальність Представників Президента. Конституційно-правовий статус представників Президента України виступає системо утворюючою категорією, що інтегрує правові, організаційні та функціональні характеристики і створює належну основу механізму їх функціонування.

1.2. Еволюція конституційно-правового статусу представників Президента України.

Сучасна конституційно-правова модель інституту представників Президента України сформувалася під впливом багатьох чинників – форми правління, територіальної організації влади, конституційно-правового статусу глави держави, функціональних завдань його апарату; чинниками новітнього часу стали тимчасова окупація окремих територій України, у тому числі АР Крим, та реальні виклики і загрози національній безпеці та територіальній цілісності держави. Функціонування цього інституту з необхідністю віддзеркалює функціонально-компетенційні зміни, яких зазнавав інститут глави держави за роки незалежності України. Тому аналіз еволюції конституційно-правового статусу представників Президента неможливо здійснювати поза об'єктивним політико-правовим контекстом буття держави.

Протягом історії свого функціонування інститут представників Президента України формувався з метою ефективного територіального та міжінституційного представництва глави держави. Звертаючись до його витоків, маємо відмітити дату 13 грудня 1991 р., коли одним із перших своїх указів перший Президент Української держави Л. М. Кравчук заснував Адміністрацію Президента України. Законодавчою основою цього рішення став Закон УРСР «Про Президента Української РСР» від 5 липня 1991 р. № 1295-XII, ст. 6 якого встановлювала, що Президент Української РСР «здійснює свої повноваження, спираючись на Кабінет Міністрів Української РСР, може створювати необхідні управлінські і консультативні структури» [290]. Відповідно президентським Указом № 6 від 13 грудня 1991 р. було ухвалено: «Утворити Адміністрацію Президента України, яка є його апаратом…» та визначено склад новоутвореного органу [203]. Одночасно розпорядженнями глави держави були призначений Секретар Адміністрації Президента [306] та затверджене Положення про Адміністрацію Президента України [176]. Серед основних завдань, що покладалися на цей орган, – забезпечення взаємодії підрозділів Адміністрації Президента з відповідними структурами Верховної Ради України та її Секретаріату; координація роботи по підготовці проектів законодавчих актів, що вносяться Президентом у Верховну Раду України в порядку законодавчої ініціативи; здійснення контролю

за виконанням указів і розпоряджень Президента України. Реалізація цих завдань забезпечувалася в межах загальної структури Адміністрації і не передбачала створення спеціалізованих структурних підрозділів або посад. Представницькі та координаційні повноваження здебільшого здійснювали керівництво Адміністрації, радники або інші особи за дорученням Президента [241]. Не були передбачені спеціалізовані посади і наступними змінами структури Адміністрації [243; 299; 249; 207; 204; 178; 179; 177; 248; 301; 229; 183 та ін.] аж до 1995 року.

Даний період функціонування інституту президентства ознаменувався становленням конституційних засад президентської республіки. Діюча на той час редакція Конституції УРСР визначала статус Президента як найвищої посадової особи Української держави і глави виконавчої влади [142]. В наступні роки Основний Закон зазнав безпрецедентного розростання повноважень Президента у бік керівництва виконавчою вертикаллю [332, с. 587-588] та, серед іншого, заклав основи для запровадження інституту його представників на територіальному рівні. Закон України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14 лютого 1992 р. № 2113-XII визначив статус Президента України як глави держави і глави виконавчої влади України та закріпив його повноваження, зокрема, щодо проведення у життя Конституції і законів України через систему органів державної виконавчої влади; вжиття заходів до забезпечення територіальної цілісності України; очолення системи органів державної виконавчої влади, забезпечення їх взаємодії з Верховною Радою України; формування органів державної виконавчої влади; призначення та звільнення керівників цих органів [222].

На забезпечення реалізації зазначених повноважень 5 березня 1992 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про Представника Президента України» № 2167-XII [282]. Закон передбачив, що «Представник Президента України є найвищою посадовою особою державної виконавчої влади – главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міста Києва». Ці посадові особи призначалися главою держави на строк його повноважень і лише йому підпорядковувалися. Як відмічає Є.І. Бородін, для того часу цей крок та таке визначення статусу Представників були вдалим варіантом ви-

будувати вертикаль виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях в умовах відсутності необхідних конституційних норм, адже в діючій редакції Конституції не було здійснено розмежування між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням [97, с. 14].

Указом Президента України від 14 квітня 1992 р. № 252 Представникам Президента України доручалося утворити державні адміністрації областей, міст Києва і Севастополя, районів, районів міста Києва на базі виконавчих комітетів Рад народних депутатів, їх відділів, управлінь та інших структурних підрозділів. У зв'язку з цим діяльність виконавчих комітетів припинялася, а місцева державна адміністрація визнавалася їх правонаступником щодо прийнятих рішень, узятих зобов'язань та покладених на них законодавством обов'язків у частині, яка не суперечила Законам України «Про Представника Президента України» та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [270]. Адміністрація утворювалася на строк повноважень відповідного Представника і підпорядковувалася йому.

На Представників Президента України покладалося здійснення виконавчої, контрольної, адміністративно-організаційної функцій та широкого кола державно-владних повноважень [282]. Важливим напрямом його роботи була взаємодія з органами місцевого і регіонального самоврядування. Представник наділявся повноваженнями з контролю за законністю діяльності цих органів, а також за виконанням ними делегованих повноважень. При цьому він мав право: а) звертатися до суду з позовом про визнання недійсними актів органів місцевого і регіонального самоврядування, які суперечать законодавству, і зупиняти дію оскаржуваних ним актів до прийняття рішення судом; б) порушувати перед Президентом України питання про внесення на розгляд Верховної Ради України подання щодо дострокового припинення повноважень органів місцевого і регіонального самоврядування у випадках, передбачених законодавством; в) брати участь з правом дорадчого голосу в засіданнях органів місцевого і регіонального самоврядування; г) звертатися до органів місцевого і регіонального самоврядування з обов’язковими для розгляду і реагування поданнями про стан реалізації ними законів України і указів Президента України, інших актів законодавчої і виконавчої влади.

Закон передбачив одноосібне здійснення Представниками Президента України владних повноважень. Статтею 17 Закону Представник визнавався юридичною особою, мав гербову печатку за зразком, затвердженим Президентом України, та рахунки в установах банків. У своїй діяльності він мав керуватися Конституцією і законами України, актами Президента України; на виконання наданих повноважень – видавати розпорядження, які могли бути скасовані Президентом з підстав невідповідності їх законодавству. Закон покладав на Представників Президента України відповідальність за стан соціально-економічного розвитку територій, захист державних інтересів, забезпечення режиму законності, дотримання прав і свобод громадян на відповідній території. Про стан справ Представники Президента в областях, містах Києві і Севастополі мали інформувати і звітувати перед Президентом України.

Задля забезпечення взаємодії Президента України з Представниками Президента України Розпорядженням 23 вересня 1992 р. Президента України у структурі Адміністрації Президента України була створена Служба Президента України з питань територій [243]. Очолював Службу Радник Президента України, який призначався на посаду одноосібно главою держави і мав працювати під безпосереднім його керівництвом. Службі було доручено виконання широкого числа завдань контрольного, координаційного, інформаційно-аналітичного характеру щодо названих органів державної влади. Зокрема, вона мала здійснювати контроль за виконанням місцевими державними адміністраціями президентських актів та вносити главі держави пропозиції про скасування розпоряджень Представників; брати участь у підготовці президентських проектів законодавчих актів з питань діяльності місцевих органів виконавчої влади; надавати роз'яснення з питань організації діяльності місцевих державних адміністрацій. Служба профункціонувала до липня 1994 р. [300].

Протягом існування інституту Представника Президента України статус цих посадових осіб неодноразово зазнавав корегування. Змінами до Закону України «Про Представника Президента України» 1993 р. законодавець звузив статус Представника до керівника місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва і Севастополя [221], яка визначалася тепер органом державної влади. Президент України зберіг за собою повноваження з

призначення Представників на строк своїх повноважень, втім таке призначення мало здійснюватися після погодження кандидатур з відповідними Радами народних депутатів. Так, ч. 4 ст. 2 Закону встановлювала, що запропоновані кандидатури мають розглядатися на пленарних засіданнях Ради [221].

Ухвалений Верховною Радою України 16 грудня 1993 р. Закон України «Про державну службу» закріпив за Представниками Президента України статус державних службовців, що означало юридичне визнання їх діяльності як практичного виконання завдань та функцій держави [227]. При цьому посади Представників в областях, містах Києві та Севастополі були віднесені до найвищої першої категорії державної служби (перший – третій ранги), посівши щабель, рівний керівникам центральних органів виконавчої влади, а посади Представників в районах, районах міст Києва та Севастополя – третю категорію (третій - п’ятий ранги).

У цей період обсяг повноважень Представників Президента України зазнав змін, зумовлених трансформацією законодавства України про місцеве та регіональне самоврядування. Представник зберіг свої повноваження щодо контролю за законністю актів органів місцевого і регіонального самоврядування, але був позбавлений можливостей здійснення державного контролю за виконанням органами самоврядування делегованих повноважень. Закон наділив Представників повноваженнями з організації розробки проектів бюджету, програм економічного і соціального розвитку і подання їх на затвердження відповідної Ради, а також повноваженнями виконавчо-розпорядчого характеру, що передавалися відповідній адміністрації Радами народних депутатів. Крім того, законодавець фактично закріпив подвійну підзвітність та відповідальність Представників: відповідна Рада народних депутатів могла порушувати перед Президентом питання відповідальності. За пропозицію не менш як двох третин від загальної кількості обраних депутатів відповідної Ради Президент України мав вирішити питання про увільнення свого Представника [221].

3 лютого 1994 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [316], що передбачив у ст. 8 припинення чинності Закону України «Про Представника Президента України» після проведення місцевих виборів та формування виконавчих органів Рад. Новооб-

раним головам та виконавчим комітетам сільських, селищних, районних, міських, районним у містах і обласних рад мали бути передані повноваження місцевих державних адміністрацій та Представників Президента. Хоча цей Закон так і залишився нереалізованим, Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України від 18 червня 1995 р. закріпив, що органами державної виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі (як містах загальнодержавного значення) і районах (крім районів у містах, за винятком міст Києва та Севастополя) є відповідно обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, які очолюють голови цих адміністрацій [135]. Головами обласних, Київської та Севастопольської міських і районних адміністрацій Президент мав призначати осіб, обраних головами відповідно обласних, Київської та Севастопольської міських і районних Рад. Самі ж адміністрації були підпорядковані вищим органам державної виконавчої влади. Формально чинність Закону України «Про Представника Президента України» була припинена лише 21 травня 1997 р. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [259].

Примітно, що інститут Представників Президента України проіснував з 1992 до 1994 р., і далі трансформувався в інститут місцевих державних адміністрацій на чолі з головами цих адміністрацій, який й досі окремими державознавцями розглядається як елемент системи президентської влади [342, с. 54; 93, с. 106]. Така трансформація є прикладом не просто еволюції територіального представництва, це – прояв чіткої тенденції інституціоналізації територіального представництва, організації і здійснення його державними органами, які до того ж наділяються державно-владними повноваженнями.

Крім того, на наш погляд, є можливим провести паралель між інститутами Представників Президента України (1992-1994 рр.) та сучасних начальників військових адміністрацій, які уособлюють відповідно започаткування та новітній етап територіальної організації виконавчої влади. Підставами для цього є, по-перше, об’єктивні, політико-правові умови формування цих інститутів, адже утворювалися вони в екстраординарних умовах функціонування держави. Якщо перший запроваджувався як намагання створення жорсткої «президентської» вертикалі виконавчої

влади у перші роки побудови незалежної Української державності [103, с. 13], для подолання «паралічу влади» після розпаду СРСР та саботажу рішень центральних органів виконавчої влади з боку місцевих рад («парад суверенітетів» на місцях) [329, с. 453-464], то другий – як інституційна відповідь на потреби централізації та ефективізації державного управління в сучасних умовах екзистенційної загрози Українській державності; по-друге, правова підстава формування – обидва інститути створювалися за рішенням Президента України [315]; по-третє, зміст діяльності, що охоплює як питання державного управління, так і питання, віднесені до відання місцевого самоврядування [280]; по-четверте, елементи правового статусу – призначення на посаду Президентом України та відповідальність перед ним [280]. Безумовно, розуміючи особливі інституційні риси місцевих військових організацій, поряд з цим маємо наголосити, що і суспільно-політична оцінка цих інститутів є різною. Якщо інститут Представників Президента України в результаті сприймався як такий, що не відповідає принципам народовладдя та демократизму, веде до надмірної централізації та авторитаризму [348; 329], що призвело до його ліквідації, то інститут військових адміністрацій оцінюється як необхідний елемент інституційного забезпечення національної безпеки [108; 84].

У контексті ж дослідження, варто наголосити, що в обох випадках діяльність вказаних органів виходить за межі публічно-правового представництва інтересів Президента, перетворюючись на інструменти державного урядування в періоди критичних загроз державності. Це засвідчує, що територіальне представництво іманентне інституту глави держави як гаранту державного суверенітету і територіальної цілісності держави, і стає адаптивним інститутом державного апарату, що здатен надавати адекватні інституційні відповіді на актуальні виклики державного буття.

Крім того, на сьогоднішній день інститут Представника Президента України та його конституційно-правовий статус зберігають, на наш погляд, значний доктринальний інтерес та концептуальну значущість. Адже являють унікальну, апробовану національною публічно-правовою практикою, конституційно-правову модель органу державної влади префектурного типу, що створений в системі виконавчої влади.

В умовах сьогодення значення цього регулятивного та правозастосовного досвіду складно переоцінити.

Потреби територіальної організації виконавчої вертикалі з урахуванням особливостей правового статусу Кримської автономії зумовили створення у 1992 р. ще одного органу територіального представництва Президента України – Представництва Президента України в Республіці Крим. Перша половина 1990-х років у Криму була позначена гострими проявами сепаратизму та конфронтації з боку владних регіональних еліт [148, с. 83-170; 175, с. 12-15]. 12 лютого 1991 р. під тиском проведеного 20 січня 1991 р. в Криму референдуму та низки чинників національно-політичного характеру був прийнятий Закон Української РСР «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки» [209], яким передбачалося відновлення в межах території Кримської області у складі Української РСР Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки та тимчасове (до проведення виборів) визнання Кримської обласної Ради народних депутатів найвищим органом державної влади на території Кримської АРСР зі статусом Верховної Ради Кримської АРСР. Закон України «Про статус автономної Республіки Крим», прийнятий Верховною Радою України 29 квітня 1992 р. [307], та ухвалений через декілька місяців Закон України «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим» від 30 червня 1992 р. [303], гарантували Республіці Крим в особі її вищих органів влади самостійне вирішення широкого кола питань, віднесених до їх відання Конституцією України, Конституцією Республіки Крим та законами України. При цьому гостро постала проблема забезпечення функціонування цих органів в загальнодержавному правовому полі, недопущення їх виходу за межі статусу Республіки, налагодження конструктивної взаємодії з вищими органами державної влади України. З цією метою 24 лютого 1994 р. Верховна Рада України прийняла Постанову «Про статус Автономної Республіки Крим відповідно до діючої Конституції та законодавства України», якою Президенту України було доручено забезпечити виконання Закону України «Про Представництво Президента України в Республіці Крим».

Представництво Президента України в Республіці Крим було створено та призначений Постійний Представник Указом Президента України від 31 березня 1994 р. № 119/94 [288]. На його виконання було прийнято низку урядових рішень щодо розміщення [304], умов оплати праці, фінансового і матеріально-технічного забезпечення [314] Представництва. А 12 травня того ж року розпорядженням глави держави була затверджена структура апарату Представництва та встановлена його гранична чисельність [245].

На відміну від Представника Президента України, що первісно запроваджувався як одноосібний орган, з наступною реорганізацією у єдиноначальну структуру, Представництво в Республіці Крим відразу було створено саме як такий. Так, Закон України «Про Представника Президента України» у ст. 18 встановлював, що «у Республіці Крим Президент України має своє Представництво. Статус Представництва Президента України в Республіці Крим визначається окремим законом» [282]. Такий Закон був прийнятий парламентом ще 17 грудня 1992 р. Закон України «Про Представництво Президента України в Республіці Крим» визначив статус Представництва як органу державної виконавчої влади України по здійсненню повноважень, передбачених Конституцією України, іншими законодавчими актами України, в Республіці Крим [287].

Представництво створювалося Президентом на строк його повноважень, на такий же строк призначався і його Постійний Представник, який очолював Представництво. Примітно, що Закон України «Про Представництво Президента України в Республіці Крим» встановлював вимоги до Постійного Представника, уніфіковані з вимогами до Представника Президента в областях, районах, містах Києві та Севастополі. Така особа не могла бути народним депутатом, займати керівні посади в інших державних, господарських органах і організаціях, органах об'єднань громадян, займатися підприємницькою (комерційною) діяльністю та мала зупинити своє членство в політичних партіях на час перебування на посаді.

В силу того, що Президент України виступав главою не тільки держави, але й виконавчої влади, обидва органи його територіального представництва визнавалися органами виконавчої влади і наділялися значним обсягом державно-владних повно-

важень та правом видання загальнообов'язкових для виконання правових актів. Втім, якщо регіональні Представники наділялися, серед іншого, функціями державного контролю та нагляду за діяльністю органів місцевого та регіонального самоврядування, Представництво Президента в Республіці Крим взірця 1992-1995 років фокусувалося на адміністративно-організаційній діяльності. Головним вектором його діяльності було забезпечення проведення в життя Конституції і законів України з питань, що належали до відання Президента України як глави держави і глави виконавчої влади, а окремі надані наглядові повноваження відігравали інструментальну роль у забезпеченні правореалізаційної діяльності.

Підписання Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України від 18 червня 1995 р. стало підставою затвердження Президентом України Положення про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим [188]. Цим була започаткована істотна трансформація правового статусу Представництва з фактичної ролі апарату Постійного Представника в постійно діючий єдиноначальний орган виконавчої влади, інтегрований у її загальну систему. На відміну від Закону 1992 р., який встановлював основні завдання діяльності Представництва, а владні правоможливості з їх реалізації закріплював за Постійним Представником, Положення 1996 р. закріпило повноваження саме Представництва.

В першу чергу Положення не лише оновило назву цього органу, але й закріпило його статус постійно діючого органу виконавчої влади. Зберігаючи своє загальне функціональне спрямування на забезпечення реалізації на території АР Крим законодавства України, проведення державної політики у визначених законодавством сферах, відтепер Представництво у своїй діяльності мало керуватися не лише законодавчими актами, але й актами Президента України та Кабінету Міністрів України, та підпорядковуватися, наряду з главою держави, Урядові України.

На фоні розгортання політичної кризи в АР Крим та з метою забезпечення конституційної законності на зміну повноваженням з організації виконання законодавчих актів та координації роботи загальнодержавних органів та суб'єктів, розташованих на території АР Крим Представництво набуло пріоритетних повноважень контрольно-наглядового характеру – з 7 передбачених Положенням повноважень 5

стосувалися контрольно-наглядової та пов’язаної з нею моніторингової діяльності. Примітним є те, що на Представництво, серед іншого, покладалися повноваження зі здійснення державного нагляду за нормотворчою діяльністю органів влади Автономної Республіки Крим, державного контролю за рішеннями районних державних адміністрацій, виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень та бюджетно-фінансовий контроль.

При цьому Положення істотно розширило відповідне коло повноважень Постійного Представника в АР Крим. Зокрема, реалізуючи контрольно-наглядову функцію Представництва, він мав: 1) у разі органами законодавчої і виконавчої влади АР Крим актів, що суперечать Конституції і законам України чи ущемлюють конституційні права і свободи громадян, вносити до цих органів подання та інформувати про це Президента України; 2) у разі ухвалення органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим рішень, що суперечать законодавству України, вносити відповідним загальнодержавним органам виконавчої влади пропозиції щодо їх скасування; 3) скасовувати рішення голів районних державних адміністрацій у разі порушення ними Конституції та законів України, актів Президента України та Уряду України; 4) у разі допущення порушень законодавства України з боку керівників районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших органів державної виконавчої влади, підприємств (об'єднань), організацій і установ незалежно від форм власності – вимагати пояснень цих посадових осіб та порушувати питання про їх притягнення до відповідальності; 5) звертатися до суду з позовом про визнання недійсними актів державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств (об'єднань), незалежно від форм власності, організацій і установ, і до прийняття рішення судом зупиняти дію оскаржуваних актів або повідомляти про це органи прокуратури для вжиття відповідних заходів. Крім того, Постійний Представник зберігав свою активну роль у забезпеченні скоординованого функціонування системи органів публічної влади на території АР Крим, у тому числі правоохоронних органів та органів виконавчої влади, узгоджував кадрові призначення в цих органах. Положенням була гарантована загальнообов’язковість розпоряджень Постійного Представника, визначені питання фінансового і матеріально-технічного забез-

печення Представництва, що покладалися тепер не лише на Кабінет Міністрів України, але й Уряд АР Крим.

За виконання Представництвом функцій та повноважень на Постійного Представника, як його керівника, була покладена персональна відповідальність. Він мав щорічно звітувати перед Президентом України та міг бути достроково звільнений ним з посади. Втім вочевидь у даному аспекті Положення містило і суттєву прогалину – встановлюючи загальне положення щодо підпорядкованості Представництва Кабінету Міністрів України, воно жодним чином не передбачало механізму підзвітності, відповідальності або підконтрольності цього органу Урядові України. Це не узгоджувалося зі статусом Представництва як ланки загальнодержавної вертикалі виконавчої влади, але наочно засвідчувало наявні проблеми біцефалізму виконавчої влади та фактичну підпорядкованість його виключно Президенту України.

Даний етап засвідчив еволюціонування Представництва Президента у контрольно-наглядовий орган виконавчої влади, юрисдикція якого поширювалася на територію АР Крим. Трансформація функцій і завдань його діяльності, як і системи владних повноважень, була обумовлена чинниками політико-правового характеру – переходом від завдання налагодження комунікації та взаємодії загальнодержавних органів влади та органів влади АР Крим до завдання забезпечення режиму конституційної законності в діяльності таких органів.

Прийняття Конституції України 1996 року започаткувало новий етап розвитку не лише досліджуваного інституту, але й статусів Президента України та АР Крим – саме вони відіграють вирішальну роль у визначенні правового статусу Представництва в АР Крим. Стаття 139 Основного Закону закріпила, що «в Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України, статус якого визначається законом України». Дана норма не лише конституціоналізувала інститут територіального представництва Президента України, але й встановила інституційну гарантію статусу Президента України та конституційно-правового механізму взаємодії підсистем публічної влади – державної влади та влади АР Крим. Невелика за змістом стаття Конституції мала істотне регулятивне значення: по-перше, закріпила назву даного органу; по-друге, визначила його територіальну основу, якою визнається АР Крим (в

сукупності суб'єктів, що функціонують на її території); по-третє, окреслила приналежність до інституту Президента України; по-четверте, гарантувала законодавчий рівень регламентації правового статусу.

Як відмічають автори Науково-практичного коментаря Конституції України, включення статті 139 до Конституції України «… стало результатом пошуку оптимальних форм контролю за реалізацією в Автономній Республіці Крим наданих їй повноважень… Цей інститут повністю себе виправдав, і Конституція України 1996 р. фактично закріпила набутий досвід його функціонування. Проте виникла нагальна потреба вдосконалення Закону з урахуванням тих новацій у правовому статусі, що їх було закріплено в цьому розділі Конституції України, присвяченому Автономній Республіці Крим» [145, с. 692].

Втім слід відмітити, що Закон України «Про Представництво Президента України в Республіці Крим» 1992 р. припинив свою чинність тільки у 2000 році з прийняттям Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим». До того часу, майже чотири роки з моменту прийняття Конституції України, Представництво продовжувало функціонувати на підставі Положення 1996 р. Окремі уточнення повноважень Представництва містилися в оновленому законодавстві про АР Крим. Так, ч. 4 ст. 5 Конституції Автономної Республіки Крим 1998 р. закріплювала: «В Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України» [233]. Важливе значення при цьому мала назва цієї статті – «Контроль держави за відповідністю Конституції Автономної Республіки Крим нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим і актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим Конституції України і законам України». У такий спосіб було позначено, що Представництво є інституційним елементом механізму державного контролю за діяльністю органів влади АР Крим, окреслений об'єкт та предмет такого контролю.

В цей період Президентом України вживалися активні дії щодо модернізації структури апарату Представництва: вдвічі скорочена його загальна чисельність та оновлена структура [310]. У наступному структура зазнавала перманентних змін в

частині збільшення чисельності апарату [247], створення нових структурних ланок [223; 215] та реорганізації існуючих [212].

Системне оновлення та приведення у відповідність з Конституцією України правового регулювання статусу Представництва в АР Крим відбулося з прийняттям 2 березня 2000 р. Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» [286]. Відповідний законопроект був внесений Президентом України ще у травні 1998 року [320], та майже два роки знадобилося парламенту для його прийняття. Цей Закон з наступними змінами зберігає свою чинність і на сьогоднішній день, визначає статус та законодавчі основи організації і діяльності Представництва за ординарних, мирних умов його функціонування.

В першу чергу даним Законом статус Представництва був приведений у відповідність з конституційним статусом Президента України – воно втратило статус органу виконавчої влади, але, залишившись в системі інституту президентства, набуло статусу конституційного державного органу апарату глави держави. Як такий, Представництво було позбавлене підпорядкованості Урядові та можливості видавати загальнообов'язкові акти, натомість зобов'язувалося виконувати доручення Президента України, спрямовані на забезпечення виконання його повноважень як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, а розпорядження Постійного Представника мали обов'язковий для працівників Представництва характер.

Зміна конституційного статусу неминуче позначилася і на функціонально-компетенційному аспекті діяльності Представництва. Успадкувавши від правової моделі взірця 1996-2000 рр. спрямування на контрольно-наглядову, аналітично-інформаційну та координаційну діяльність, Представництво було позбавлене повноважень щодо безпосереднього вжиття державно-владних заходів контролю та нагляду, зокрема скасування чи зупинення актів, але мало реалізовувати повноваження щодо постійного моніторингу та аналізу актів, порушення перед уповноваженими органами питання щодо вжиття заходів для додержання Конституції і законів України, власне і сам предмет такої діяльності був значно звужений. Це надає підстави науковцям визначати Представництво як типову контрольну інституцію, яка в той

же час є несамостійною, оскільки своє функціональне призначення здійснює для забезпечення та сприяння виконанню повноважень Президента України [147, с. 610].

Наступними змінами до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим», внесеними у 2012 р., положення Закону приводилися у відповідність до оновленого галузевого законодавства [210; 211]. Поряд із цим Указом Президента України від 22 липня 2000 р. № 911/2000 була визначена оновлена структура Представництва [189], яка в наступному зазнавала постійних змін, пов'язаних зі збільшенням кількості працівників [226], числа заступників Постійного Представника, реорганізацією системи відділів та включенням до структури Секретаріату Ради представників кримськотатарського народу [216]. Указом Президента України від 12 жовтня 2005 р. № 1433/2005 була затверджена оновлена структура Представництва, яка також зазнала корегування [219; 224; 230; 190; 225], пов'язаного з розростанням апарату Представництва, демонструючи інколи непослідовність та суперечливість організаційно-правових рішень, що вочевидь свідчило про їх суб'єктивний або політично забарвлений характер.

З лютого-березня 2014 р. російська агресія та тимчасова окупація території АР Крим поставили перед державою та її апаратом нові виклики. Прийнятий Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» закріпив, що державні органи та органи місцевого самоврядування, утворені відповідно до Конституції та законів України, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 1 ст. 9). У разі ж неможливості здійснювати діяльність на тимчасово окупованій території місце розташування державних органів, утворених відповідно до Конституції та законів України, визначається Кабінетом Міністрів України (ч. 3 ст. 17) [231].

Втім переміщення Представництва в АР Крим у місто Херсон було здійснене на підставі Розпорядження Президента України від 16 травня 2014 р. № 865/2014-рп [261]. З метою забезпечення належного виконання повноважень Представництва президентським Указом від 24 травня 2014 р. № 487/2014 була також затверджена і нова його структура, яка передбачила серед іншого створення спеціалізованих

служб з питань тимчасово окупованої території; по роботі з громадянами, які переселилися з тимчасово окупованої території; правового аналізу [262].

Новітній функціональний етап діяльності Представництва був започаткований Указом Президента України від 20 січня 2016 р. № 16/2016, яким визначені пріоритетні завдання його діяльності – це правозахисна, аналітично-інформаційна, нормопроектувальна та комунікаційна діяльність, що мають реалізовуватися у взаємодії з центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [191]. З метою активізації такої взаємодії було передбачене тимчасове розміщення окремих структурних підрозділів Представництва у місті Києві [191], а з 2019 року – і всього органу, у той час як у місті Херсоні продовжили свою роботу один із заступників Постійного Представника та окремі працівники Представництва [192]. Одночасно зазнала змін, обумовлених трансформацією завдань Представництва, і структура цього органу [191; 220], збільшена штатна чисельність працівників [191].

Функціональний механізм реалізації статусу Представництва в ординарних та екстраординарних умовах його діяльності буде детально розглянутий у наступних підрозділах цієї роботи. В контексті ж даного аспекту дослідження маємо наголосити: Представництво, будучи органом територіального представництва Президента України, в умовах тимчасової окупації АР Крим, функціонує на засадах екстериторіальності та зазнало трансформації змісту своєї діяльності, демонструючи гнучкість та адаптивність. При цьому багаторічна практика функціонування Представництва як контрольно-наглядового органу, створеного в межах системи інституту Президента України, надає важливу емпіричну базу для опрацювання ще однієї національної моделі державного органу префектурного типу.

З 1995 р. почав активно розбудовуватися спеціалізований інститут міжінституційних представників Президента України як структурних ланок апарату глави держави. Не дивлячись на стрімке розростання апарату та постійне оновлення структури Адміністрації Президента України, посада Постійного представника у ВР України була запроваджена лише через чотири роки, та Указом Президента України від 27 грудня 1995 р. № 1179/95 було затверджене відповідне Положення [273]. Пос-

тійний представник призначався на посаду і звільнявся з неї особисто Президентом України та безпосередньо йому підпорядковувався.

Будучи структурною ланкою президентського апарату, Постійний представник у ВР України мав брати участь в організації здійснення повноважень Президента України у Верховній Раді України та сприяти забезпеченню взаємодії, оперативно вирішувати питання, що виникали у взаємовідносинах між ними. З цією метою на нього покладався широкий спектр завдань: здійснювати представницьку діяльність, презентуючи на засіданнях Верховної Ради України, її постійних комісій проекти законів, загальнодержавних програм та інших документів, внесених Президентом України, а також кадрові питання; представляючи інтереси глави держави при розгляді на пленарних засіданнях парламенту питань щодо вето Президента України, застосованого ним до законів, які були надіслані йому на підпис, або щодо застосування Верховною Радою України вето до указів Президента України. Для реалізації цих задач він наділявся широким колом повноважень, серед яких особливу увагу привертають ті, що фактично надавали йому можливості спрямовувати діяльність уряду у сфері законопроектної роботи та взаємодії з парламентом.

У своїй діяльності Постійний представник активно взаємодіяв із структурними ланками Адміністрації Президента України, радниками, помічниками, науковими консультантами Президента України. Він мав право утворювати експертні та робочі групи, залучати спеціалістів, науковців та експертів, у тому числі на договірній основі. Важливість і складність задач, покладених на Постійного представника, зумовили потребу формування у структурі Адміністрації Президента України його робочого апарату. Такий апарат мав статус управління, структуру і штатну чисельність якого визначав Глава Адміністрації, втім помічник Постійного представника та працівники апарату призначалися виключно за поданням Представника.

Трансформація конституційного-правового статусу глави держави та його апарату зумовили відповідний вплив і на статус Постійного представника у ВР України. Так, з прийняттям Конституції України 1996 року, яка передбачила засади напівпрезидентської республіки та наділила Президента значними повноваженнями

не тільки у сфері взаємодії з парламентом, але й спільними з цим органом повноваженнями, посилилась і функціональна роль Постійного представника.

У зв'язку з прийняттям Конституції України та з метою забезпечення необхідних умов для здійснення Президентом України своїх конституційних повноважень Указом Президента України від 14 грудня 1996 р. № 1220/96 був приведений у відповідність з Основним Законом статус Адміністрації Президента, яка відтепер визнавалася постійно діючим органом, що утворюється Президентом України для забезпечення здійснення його конституційних повноважень; були визначені пріоритетні завдання цього органу, серед яких – забезпечення взаємодії Президента України з Верховною Радою України, іншими органами державної влади, організація підготовки та опрацювання проектів законів, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи [205]. А наступним Указом № 1221/96, виданим того ж дня, до затвердженої Президентом структури Адміністрації включені посади Постійних Представників у ВР України та КС України [309]. Ці посади як структурні ланки Адміністрації Президента України були передбачені й у прийнятому невдовзі Указі Президента України від 19 лютого 1997 р. № 159/97, який окреслив завдання, функції, права і структуру Адміністрації [237].

Будучи структурною ланкою президентської Адміністрації, Постійний представник у ВР України продовжував здійснювати свою діяльність на підставі окремого положення, затвердженого Президентом України. Так, вже 25 лютого 1997 р. № 165/97 була затверджена нова редакція такого Положення, узгоджена з оновленим статусом Адміністрації [240]. Цим документом приведений у відповідність з засадами публічно-правового представництва загальний статус Представника як посадової особи, уповноваженою забезпечувати взаємодію між Президентом України і Верховною Радою України, розв'язання питань, які виникають у взаємовідносинах цих органів. Крім того, запроваджувався строковий характер посади – Постійний Представник мав призначатися на строк повноважень Президента України, безпосередньо йому підпорядковуватися та за своїм статусом прирівнювався до посади Заступника Глави Адміністрації Президента України.

Наступне оновлення правової основи Адміністрації на основі Указу Президента України від 29 грудня 1999 р. № 1625/99 [180] не передбачило істотних змін у статусі цього державного органу. Втім, у контексті досліджуваного питання маємо відмітити, що саме з цим указом пов'язане скасування статусу Постійного Представника як Заступника Глави Адміністрації Президента України та передбачена можливість здійснення повноважень на громадських засадах [274], що дозволило Президенту покладати обов'язки Представника на народного депутата України. Примітно, що Положення в редакції Указу Президента України від 24 грудня 1999 року № 1616/99 вже не містило вказівку на строковий характер призначення особи на цю посаду, що вочевидь суперечило її назві та статусу [274].

Майже одночасно з посадою Постійного Представника у ВР України у структурі Адміністрації Президента України була передбачена і посада Представника у КС України [309]. Проте Положення про Постійного Представника Президента України у Конституційному Суді України було затверджене майже через два роки – Указом Президента України від 22 травня 1998р. № 504/98 [276], а 25 травня вже відбулося призначення на цю посаду.

Посада Постійного представника у КС України була запроваджена як посадова особа, уповноважена главою держави представляти його у Конституційному Суді України як суб'єкта права на конституційне подання з питань прийняття рішень та дачі висновків Конституційним Судом України [276]. За статусом вона була прирівняна до посади заступника Глави Адміністрації. Особа мала призначатися на цю посаду особисто Президентом України та безпосередньо йому підпорядковуватися. На відміну від інших посад представників Президента України, до кандидатів на посаду Постійного представника у КС України були встановлені обов'язкові вимоги щодо рівня освіти – вища юридична – і володіння державною мовою.

На Постійного представника покладалися завдання, пов'язані із забезпеченням участі у конституційному провадженні: брати участь у підготовці проектів конституційних подань Президента України до Конституційного Суду України і представляти їх Президентові; здійснювати як представник суб'єкта права на конституційне подання усі дії, передбачені законодавством і пов'язані з підготовкою та конститу-

ційним провадженням у справах; вносити за дорученням Президента зміни або уточнення до конституційних подань, внесених до Конституційного Суду України, а також до тих подань, що перебувають у конституційному провадженні; координувати діяльність інших представників Президента, призначених для участі у підготовці, конституційному провадженні у конкретно визначених справах; інформувати Президента України про хід та результати розгляду справ у Конституційному Суді України. Для реалізації цих завдань Постійний представник наділявся широким колом прав організаційного, інформаційного та матеріально-технічного характеру, а забезпечення діяльності покладалося на його персональний апарат, створюваний у структурі президентської Адміністрації.

Серед посад міжінституційних представників Президента України посада Представника у КМ України була запроваджена найпізніше – у 1999 році [180]. Вона, як жодна інша, найбільш тісно була пов'язана зі змінами конституційного статусу Президента України та трансформацією форми правління. Адже в кожному разі її змін трикутник «Президент України – Кабінет Міністрів України – Верховна Рада України», а саме розподіл владного впливу між цими органами, займали ключове місце у конституційно-правовому реформуванні. І це не могло не спричиняти вплив на той механізм, який мав забезпечувати взаємодію глави держави і уряду. Від того, який характер мали відносини між цими органами державної влади, залежав і зміст діяльності президентського апарату у цій сфері. Так, відповідно до частини першої статті 114-1, пунктів 3-1 і 4 статті 114-5, частини першої статті 117 Конституції (Основного Закону) України в редакції 1992 р. і змінами 1993 р. на Президента України було покладено функцію безпосереднього керівництва Кабінетом Міністрів України. В цей період, який характеризувався злиттям окремих допоміжних структур глави держави і уряду (для прикладу: у 1993 р. у структурі Адміністрації було створене Юридичне управління Президента України і Кабінету Міністрів України), формування окремих інститутів координації діяльності цих органів взагалі суперечило б логіці організації державної влади. З прийняттям Конституції України 1996 р. за Президентом України, не дивлячись на формально-юридичне «виведення» його за межі звичайної тріади гілок державної влади, фактично зберігалася функціональна

роль очільника виконавчої влади. Втім були закладені правові основи для формування координаційного механізму взаємодії цих органів.

Положенням про Постійного представника у КМ України, затвердженим президентським Указом від 15 березня 2000 р. № 466/2000, було визначено, що на цю посадову особу покладається здійснення постійного зв'язку між Президентом України і Кабінетом Міністрів України [275]. Дана посада запроваджувалася у структурі Адміністрації Президента України, а особи призначалися на неї Президентом за поданням глави Адміністрації.

Основними завданнями Постійного представника були визначені: представлення на урядових засіданнях, а також засіданнях консультативно-дорадчих та інших органів Кабінету Міністрів України позиції Президента з питань, що розглядаються; інформування Президента України про хід та результати розгляду питань на урядових засіданнях та засідання органів Кабінету Міністрів України; вивчення актів та, в разі необхідності, проектів актів Кабінету Міністрів України на предмет їх відповідності актам та дорученням Президента України тощо. Їх виконання забезпечувалося широким колом прав: брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України та його органів; вносити Президентові пропозиції щодо підготовки проектів законів, а також актів, доручень Президента України з питань, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України, та брати участь у розробленні таких проектів; брати участь у розробленні проектів законодавчих актів, які вносяться Президентом України або за його дорученням Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України; одержувати в установленому порядку необхідні для виконання своїх повноважень матеріали та інформацію від Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; користуватись інформаційними банками даних Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади тощо. У своїй діяльності Постійний представник активно взаємодіяв з усіма органами президентського апарату, а його діяльність забезпечував відповідний структурний підрозділ Адміністрації.

На початку 2003 р. Адміністрація Президента України набула більш широких контрольних та координаційних повноважень, які вона мала здійснювати незалежно

від доручення глави держави. Так, Положенням про Адміністрацію Президента України в редакції Указу Президента України від 6 березня 2003 р. № 203/2003 до завдань Адміністрації Президента України був віднесений аналіз, зокрема, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, та надавалось право вносити Президентові України пропозиції щодо внесення змін, зупинення їх дії чи скасування [181]. Безпосередню участь у реалізації цих повноважень брав Постійний представник у КМ України.

Реорганізація Адміністрації Президента України в Секретаріат Президента України на підставі Указу Президента України від 24 січня 2005 р. № 108/2005 [305] суттєвим чином не змінила статусу та змісту роботи ні цього головного допоміжного органу Президента, ні постійних представників, які були включені до його структури. Разом з тим, як відмічають дослідники, така реорганізація характеризувалася переходом до нових методів правового регулювання [127, с. 48-50]. В питанні діяльності постійних представників Положення про Секретаріат вперше закріпило визначення основних функціональних обов'язків, встановлюючи одночасно відсильну до відповідних положень норму [193].

Наступне створення Секретаріату Указом від 14 жовтня 2005 р. № 1445/2005 [308] внаслідок ліквідації попереднього [257] мало засвідчити формування допоміжного органу глави держави нового типу, що сутнісно відрізняється від попередників, та тим самим бути приведеним у відповідність зі статусом Президента України, визначеним Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV [214]. Проте «оновлений» Секретаріат фактично продовжував функціонувати здебільшого на засадах свого попередника [194] аж до 2006 р.

Внесені Указом Президента України від 2 жовтня 2006 р. № 814/2006 [213] зміни до структури Секретаріату передбачили покладення обов'язків Представника Президента у КМ України на одного з перших заступників Глави Секретаріату, який мав також забезпечувати скоординовану діяльність перших заступників та заступників Глави Секретаріату. В наступному 2007 р. указами Президента України було передбачене суміщення посад заступників Глави Секретаріату з посадами Представника у КС України [195] та Представника у ВР України [196]. Відповідно Схема

розподілу обов’язків встановлювала пряму підпорядкованість найбільш значущих за функціями підрозділів та служб, що забезпечували представництво Президента України в усіх гілках державної влади, Главі Секретаріату Президента України [213]. А положеннями про постійних представників Президента України визначалося, що відтепер вони мають керуватися у своїй діяльності не лише Конституцією і законами України, актами Президента України, але й розпорядженнями Глави Секретаріату Президента України. Примітним також є і те, що вказані положення не визначали порядок призначення та звільнення осіб з посад представників Президента України – дані питання мали визначатися положенням про Секретаріат Президента України.

У цей період, тобто протягом 2007-2008 років, була оновлена нормативна основа організації та діяльності представників Президента України. Главою держави були затверджені нові редакції відповідних положень, які зберігають до сьогодні свою чинність. Ці акти відбивали вищеназвані зміни статусу представників, що в свою чергу зумовили, з одного боку, корегування назв посад – з них було вилучено вказівку на постійний характер посади, і це відповідало допоміжній, патронатній їх природі, дозволяло відмежовувати від посади Постійного Представника в АР Крим, а з іншого – закріплення постійного характеру забезпечення ними зв'язку між Президентом України і відповідними вищими органами державної влади.

Крім того, вказані положення посилювали завдання та повноваження представників. Наприклад, у визначенні статусу Представника у КС України були розширені завдання діяльності – він має брати за дорученням Президента України участь у розробленні та правовій експертизі проектів нормативно-правових актів та в опрацюванні інших документів [285]. Були збільшені повноваження і Представника у КМ України: наданий дорадчий голос на засіданні Уряду та його органів; право внесення пропозицій щодо зупинення дії урядових актів з мотивів їх невідповідності Конституції України; право представляти на урядових засіданнях або засіданнях урядових комітетів проекти урядових актів, які внесені Секретаріатом Президента України; право вносити Кабінету Міністрів України пропозиції щодо розгляду на його засіданнях питань, пов'язаних з виконанням Конституції та законів України, актів Президента України [283]. На Представника у ВР України були покладені пов-

новаження представляти питання не лише кадрових призначень, але й подання Президента контрольного характеру щодо звільнення посадових осіб [277].

Ліквідація Секретаріату та створення Адміністрації Президента України, як визначалося в Указі Президента України від 25 лютого 2010 р. № 265/2010 [265], мали забезпечити, серед іншого, ефективне здійснення Президентом своїх конституційних повноважень та реалізацію главою держави консолідуючої ролі з об'єднання усіх конструктивних сил в суспільстві. Це з необхідністю потребувало оптимізації порядку діяльності та структурної організації новоствореної Адміністрації.

Серед новацій, передбачених затвердженою Указом Президента України від 18 березня 2010 р. № 364/2010 [182] структурою Адміністрації, - включення до неї лише посади Представника у КС України, діяльність якого суміщалася з посадою Першого заступника Глави Адміністрації. Принагідно зауважимо, що наступними змінами обов’язки цього Представника були покладені на одного з радників глави держави [120]. А згодом посада також була вилучена зі структури Адміністрації Указом Президента України від 16 січня 2013 р. № 23/2013 [217].

Хоча і раніше система представництва Президента України характеризувалась недостатнім рівнем правового регулювання, відсутністю власних апаратів представників, відсутністю каналів прямої взаємодії з главою держави і залежністю від керівництва Секретаріату [127, с. 235], дане організаційно-правове рішення з урахуванням відсутності у чинних на той момент положеннях про представників норм щодо порядку призначення та звільнення, підпорядкованості цих посадових осіб породжувало правову невизначеність їх статусу. Посилювалася вона і тим, що взаємодія глави держави з парламентом і урядом визначалася одним з ключових напрямів роботи Адміністрації [267]. За для реалізації його були створені спеціалізовані структурні підрозділи – управління забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, з Кабінетом Міністрів України та з Конституційним Судом України. Крім того, Положення про Адміністрацію Президента України зберігало вказівку на включення до складу Адміністрації радника Президента – Представника у КС України.

Це цілком доречно ставило питання про «окреме визначення в межах структури Адміністрації Президента України й самих представників глави держави у пар-

ламенті, уряді та органі конституційного контролю, що забезпечить їх необхідною самостійністю в реалізації своїх представницьких функцій» [127, с. 107]. Лише наприкінці функціонування Адміністрації Указом Президента України від 31 травня 2019 р. № 347/2019 [218] до структури цього органу були включені посади радника Президента України - Представника Президента України у Верховній Раді України та представників Президента України.

Крім того, слід відмітити, що у цей період був створений Координаційний центр забезпечення взаємодії з Кабінетом Міністрів України, а на Представника у КМ України покладені обов'язки щодо організації його роботи [256]. Центр визначався консультативно-дорадчим органом при Президентові України, на який покладені завдання забезпечення здійснення взаємодії Президента, утворених ним допоміжних органів і служб з Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади [269]. Очолював його керівник Центру, підпорядкований Президенту України, але призначуваний на посаду Главою Адміністрації Президента України.

Створення Офісу Президента України започаткувало сучасний етап розвитку інституту міжінституційних представників Президента України. Офіс Президента України був утворений президентським Указом від 20 червня 2019 р. № 417/2019 [184] шляхом реорганізації та скорочення чисельності працівників президентської Адміністрації. Він успадкував функціональне призначення як постійно діючого допоміжного органу, основним завданням якого визначене організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень.

Вказаним Указом до структури Офісу були включені посади представників Президента України. Але звертає на себе увагу той факт, що система цих посад Указом не визначається. Як не визначається вона і Положенням про Офіс Президента України, затвердженим Указом Президента України від 25 червня 2019 р. № 436/2019 [271]. Положення в первинній своїй редакції визначило, що представники призначаються на посади на строк повноважень Президента України і звільняються з посад Президентом України. Пропозиції щодо призначення на ці посади та звільнення з них вносить Президентові України керівник Офісу. Інші аспекти правового

статусу своєї регламентації в названому Положенні не знайшли, що не може бути визнане достатньою мірою його правового регулювання.

Сучасний конституційно-правовий статус представників Президента України буде детально розглянутий у наступних підрозділах цієї роботи. Втім вже зараз можна зробити деякі висновки.

1. Дослідження еволюції конституційно-правового статусу представників Президента України засвідчує, що цей інститут формувався під визначальним впливом форми правління, територіальної організації влади, трансформації конституційного статусу Президента України та функціональних змін його апарату, а у новітній період – також під впливом чинників тимчасової окупації частини території України, потреб забезпечення національної стійкості, територіальної цілісності держави.

2. Еволюція інституту представників Президента України відображає загальні тенденції державно-правового розвитку України і характеризується послідовною зміною його функціонально-правових моделей, що дозволяє розглядати його як динамічний, історично змінюваний елемент механізму здійснення державної влади. До основних етапів розвитку інституту представників Президента України належать: первісний етап інституціоналізації територіального представництва глави держави у системі виконавчої влади; етап трансформації в організаційно відокремлені контрольно-наглядові та координаційні механізми забезпечення реалізації президентських повноважень; сучасний етап формування міжінституційного та територіального представництва, інтегрованого у структуру апарату Президента України та адаптованого до умов забезпечення національної стійкості.

3. Первісний етап розвитку інституту представників Президента України пов’язаний із формуванням територіального представництва глави держави як елементу президентської вертикалі виконавчої влади. У 1992–1994 роках Представники виступали не лише суб’єктами публічно-правового представництва Президента, а мали статус вищих посадових осіб виконавчої влади на відповідній території, здійснювали широке коло адміністративно-організаційних і контрольно-наглядових повноважень. Це дає підстави стверджувати, що на початковому етапі цей інститут розвивався як форма інституціоналізації територіального представництва глави держа-

ви в системі органів державної влади, а досвід правового регулювання його статусу і порядку діяльності засвідчує апробацію у публічно-правовій практиці національної моделі державного органу префектурного типу, що зберігає значний доктринальний інтерес у контексті сучасних пошуків оптимальної моделі державного нагляду.

4. Особливий вектор розвитку інституту представників Президента України пов'язаний зі створенням і діяльністю Представництва в АР Крим, правовий статус якого зазнав послідовної трансформації від органу державної виконавчої влади України до конституційного державного органу, інтегрованого в систему апарату глави держави, що обумовлено зміною як конституційного статусу Президента України, так і статусу АР Крим. Функціональна еволюція Представництва відображає трансформацію пріоритетів взаємодії державного апарату з органами влади АР – від адміністративно-організаційного забезпечення взаємодії до контрольно-наглядової, інформаційно-аналітичної, правозахисної, а згодом нормопроектувальної та комунікативної діяльності. В умовах тимчасової окупації АР Крим Представництво, функціонуючи на засадах екстериторіальності, продемонструвало гнучкість та здатність надавати адекватні інституційні відповіді на актуальні виклики державного буття.

5. Еволюція статусу міжінституційних представників Президента України у ВР України, КМ України та КС України засвідчує поступове формування спеціалізованого організаційного механізму забезпечення взаємодії глави держави з вищими органами державної влади. При цьому зміст їх діяльності, обсяг повноважень та ступінь організаційної самостійності безпосередньо залежали від характеру взаємовідносин між Президентом України та відповідними органами, а також від трансформацій статусу Адміністрації (Секретаріату, Офісу) Президента України.

6. Водночас аналіз правового регулювання статусу міжінституційних представників у його історичному аспекті доводить: якщо на окремих етапах розвитку інституту представники Президента України у ВР України, КМ України та КС України посідали відносно самостійне місце у структурі президентського апарату, виконуючи спеціалізовані завдання під безпосереднім керівництвом глави держави, то в подальшому їх статус дедалі більше набував рис внутрішньо організаційної ланки президентської адміністрації. Це спричинило посилення залежності від керів-

ництва відповідного органу президентського апарату, звуження організаційної самостійності та виникнення правової невизначеності окремих елементів їх статусу.

7. Проведений аналіз засвідчує, що інститут представників Президента України виступає адаптивним елементом механізму реалізації конституційних повноважень глави держави, здатним трансформувати свої організаційно-правові форми, функціональне спрямування та місце в системі публічної влади відповідно до актуальних потреб державного розвитку. В періоди ж критичних загроз державності він може виходити за межі публічно-правового представництва Президента України, перетворюючись на інструменти державного урядування. Разом з цим еволюція цього інституту виявила відсутність єдиного, послідовного та концептуально обґрунтованого підходу до визначення його правової природи, системи посад, функцій і повноважень, що зумовлює необхідність подальшого теоретичного осмислення та удосконалення правового регулювання його конституційно-правового статусу.

1.3. Зарубіжний досвід правового регулювання та функціонування інституту представників глави держави.

Вивчення і рецепція світового досвіду функціонування інституту представників глави держави є складовою національної стратегії удосконалення конституційно-правових засад взаємодії органів публічної влади. Це зумовлює необхідність не тільки аналізу наявного в зарубіжних країнах правового регулювання та досвіду діяльності цього інституту, але й виявлення сучасних тенденцій розвитку, визначення основних організаційно-правових моделей представництва глави держави та чинників їх формування. Значні особливості національних моделей обумовлюють потребу при проведенні такого аналізу спиратися на функціональний підхід, опрацьований теорією компаративного аналізу, за якого предметом дослідження стають не стільки юридичні формулювання та конструкції правових норм, скільки змістовні моделі функціональних аналогів відповідних механізмів у різних правопорядках [77, с. 17].

Європейська конституційно-правова доктрина розглядає представництво глави держави як невід'ємну складову механізму реалізації його повноважень у контексті взаємодії у системі поділу влади [26, с. 8], а також у взаємовідносинах із суб-

національними рівнями влади [9, с. 12-17]. Це надає підстав і в рамках цього, порівняльно-правового, аспекту дослідження виокремлювати міжінституційне та територіальне представництва глави держави. При цьому в основу аналізу їх національних моделей будуть покладені особливості форми правління та територіального устрою держав, адже саме вони позначаються на організації, обсязі повноважень та реальному політичному впливі представників глави держави [152, с. 417-418].

Державою з класичною моделлю президентської форми правління, що передбачає поєднання в особі президента статусу глави держави та глави виконавчої влади, є Сполучені Штати Америки. Конституція США 1787 р. [20] закріплює принцип жорсткого поділу влади, за якого виконавча влада не є відповідальною перед законодавчою, а Президент не має права розпуску Конгресу. Водночас він наділений повноваженнями накладення вето, призначення вищих посадових осіб (за згодою Сенату), представництва держави у міжнародних відносинах [350, с. 281-282].

У такому механізмі взаємодії гілок влади Президент не потребує наявності спеціалізованого, організаційно відокремленого інституту свого представника у парламенті, оскільки виконавча влада функціонує автономно та взаємодіє з Конгресом через власний апарат та політичних радників [72, с. 67]. Натомість формується розгалужена система допоміжних органів, центральне місце в якій посідає Адміністрація Президента, створена у 1939 році за президентства Ф. Рузвельта і розширена у подальші десятиліття [56, с. 97-99]. До її складу входять, зокрема, Офіс Радника Білого Дому, Офіс по зв'язкам з Парламентом, Адміністративно-бюджетний Офіс, Рада національної безпеки та інші структури [28, с. 61-63]. Вони, хоча формально і не визначаються в якості представників Президента, втім фактично виконують завдання забезпечення оперативної взаємодії глави держави з Конгресом.

Особливої уваги заслуговує діяльність Офісу по зв'язкам з Парламентом, до структури якого входять сектори, відповідальні за взаємодію з Сенатом та Палатою представників. Співробітники Офісу є професійними лобістами, які щоденно взаємодіють з конгресменами, керівництвом партійних фракцій та головами комітетів. Їх діяльність спрямована на доведення та відстоювання президентських ініціатив і позицій, моніторинг політичних настроїв у Конгресі, а також попередження та узго-

дження позицій для уникнення застосування президентського вето [33, с. 815]. Діяльність Офісу, як зазначається, носить переважно політичний характер і системно спрямована на укладання домовленостей, просування президентських ініціатив, реагування на законодавчі запити [50, с. 33].

Подібні риси організації державної влади притаманні й більшості держав Латинської Америки, які історично рецепіювали американську модель [48, с. 7-9]. Водночас у деяких з них конституційна модель поділу влади передбачає окремі елементи контролю за діяльністю виконавчої влади та її глави з боку законодавчої та судової влади, що «компенсує ризики концентрації влади» [52, с. 77]. Втім навіть у цих державах не формується відокремлений інститут представників президента у парламенті чи на територіальному рівні. Натомість завдання взаємодії з законодавчим органом виконують міністри, спеціальні радники чи уповноважені представники органів виконавчої влади [51, с. 49].

Отже, у сучасних президентських республіках відсутній спеціалізований, постійно діючий інститут представників президента. Функції публічно-правового представництва покладаються або на радників та спеціально уповноважених осіб, діяльність яких має політичний та патронатний характер і здійснюється в організаційних межах президентської адміністрації; або на професійних службовців виконавчих органів. Але враховуючи, що президент виступає главою виконавчої гілки влади, обидві організаційні моделі представництва інтегровані до системи виконавчої влади.

Досвід напівпрезидентських республік становлять особливий інтерес для дослідження інституту представників глави держави, оскільки за цієї форми правління президент не лише виконує функції представника держави, а й бере участь у формуванні та реалізації державної політики, що неминуче породжує потребу в інституційних механізмах його постійної взаємодії з парламентом, урядом, органами конституційного контролю.

У Французькій Республіці конституційні засади статусу Президента визначені Конституцією 1958 року: Президент є гарантом Конституції та безперервності державної влади, наділений широкими кадровими та установчими повноваженнями в системі виконавчої влади, а також користується організаційно-правовими механіз-

мами взаємодії з урядом і парламентом [18]. Міжінституційне представництво покладається на апарат Президента – Єлисейський палац – та його структурні підрозділи. Вітчизняні дослідники традиційно приділяють значну увагу вивченню статусу цього органу, звертаючи увагу на посилення його ролі та навіть перетворення у паралельний відносно уряду орган [136; 131, с. 191], чому сприяє відсутність конституційного та законодавчого визначення його статусу.

Генеральний секретаріат глави держави є основним підрозділом апарату, який забезпечує взаємодію Президента з парламентом і урядом. Його керівник відповідальний за вироблення і доведення політики глави держави, підтримання постійних робочих контактів з Генеральним секретарем уряду. Не менш важливу роль відіграють радники та помічники глави держави, які тісно співпрацюють з профільними міністерствами, особливо у сферах оборони та закордонних справ [5, с. 236-238], що є прерогативними у діяльності глави держави.

У Франції Президент має значний вплив на законодавчий процес. Цю функцію забезпечує політичний радник та спеціальний підрозділ у складі Єлисейського палацу [24]. Вони тісно співпрацюють з парламентською більшістю, беруть участь у формуванні порядку денного парламенту, супроводжують розгляд президентських законопроєктів. Особливістю цієї взаємодії є тісний зв'язок з Генеральним секретаріатом уряду, що забезпечує єдність позицій Президента та виконавчої влади.

Крім того, Конституція Французької Республіки регулює засади конституційного контролю, а Президент визначається в якості суб’єкту звернення до Конституційної Ради [18]. Представлення його позиції здійснюється через Генерального секретаря Єлисейського палацу, на якого покладені обов’язки підготовки і подання до Конституційної Ради відповідних матеріалів. Адже конституційне провадження не передбачає усних слухань за участю представників, натомість акцент робиться на документальному вивчені позицій сторін [4, с. 315].

В цілому слід відмітити, що Президент Франції у функціях політичного керівництва та гарантування конституційного правопорядку спирається на міжінституційне представництво, здійснюване його апаратом.

У Польщі Президент визначений як верховний представник Республіки Польща та гарант безперервності державної влади [32]. При цьому він визнається одним із центрів виконавчої влади, маючи істотні повноваження впливу на виконавчу вертикаль, в той час як уряд здійснює поточне керівництво управлінською діяльністю виконавчих органів [25, с. 77].

Конституція Республіки Польща, на відміну від основних законів більшості держав, безпосередньо закріплює конституційно-правовий статус президентського апарату – Канцелярії Президента Польщі – як допоміжного органу глави держави [32], який в подальшому деталізується президентськими актами. Так, Статутом Канцелярії визначені структура, основні напрями роботи та повноваження цього органу [76]. В досліджуваному аспекті Статут закріплює апаратно-структуровану організаційну модель представництва зі створенням спеціалізованих структурних підрозділів. Зокрема, на Бюро співпраці з Парламентом покладені завдання забезпечення комунікації між Президентом і Сеймом та Сенатом; підготовки матеріалів до виступів Президента; координації роботи щодо президентських законодавчих ініціатив; супроводження процедури застосування вето; організації участі представника Президента в засіданнях парламентських комісій [30].

Для представлення своїх інтересів у Сеймі та Сенаті Президент Республіки Польща призначає державних секретарів – посадових осіб Канцелярії Президента. Вони уповноважені представляти законопроєкти, внесені Президентом, брати участь у роботі комісій та виступати на пленарних засіданнях. Їх повноваження визначені в регламентах палат парламенту. Так, Регламент Сейму встановлює в якості обов’язкового етапу розгляду ветування закону виступ представника Президента з обґрунтуванням позиції [59]. Крім того, нормативно визначений порядок діяльності парламентських структур передбачає обов’язкове залучення представників Президента поряд із представниками уряду. Це дозволяє зробити висновок про те, що польська модель міжінституційного представництва отримує законодавче процесуальне регулювання, не лише передбачаючи інститут представників Президента, але й визнаючи важливість його функціональної ролі у парламентських процедурах.

Канцелярія забезпечує взаємодію Президента з Радою Міністрів, зокрема, шляхом підготовки аналітичних оглядів, оцінок законопроектів, висновків Президента з питань формування державної політики, законодавчих пропозицій та стратегічного планування. Втім здійснення цієї діяльності покладається не на спеціалізований структурний підрозділ, а включається до функціональних обов'язків Бюро співпраці з Парламентом та Бюро права та устрою [335, с. 90-91]. Останнє забезпечує контроль, у тому числі шляхом підготовки проєктів звернень Президента до Конституційного Трибуналу та висновків щодо конституційності законів; правового аналізу актів та формування позиції Президента у конституційних спорах [30].

У межах аналізу напівпрезидентських республік особливої уваги заслуговує досвід Румунії, який демонструє приклад функціонування розвиненого механізму міжінституційної координації роботи Президента. Конституція закріплює статус Президента як представника держави і гаранта національної незалежності, єдності та територіальної цілісності країни, а до завдань його діяльності відносить забезпечення дотримання Конституції і належного функціонування органів державної влади, з метою чого наділяє його функцією посередника між гілками влади, а також державою і суспільством [15]. Такий конституційно-правовий статус надає йому широкі повноваження, у тому числі щодо формування допоміжного апарату.

Організаційне забезпечення діяльності Президента Румунії здійснюється його Адміністрацією, яку він і очолює. На відміну від багатьох постсоціалістичних держав, де статус апарату глави держави встановлюється переважно підзаконними актами, у Румунії існує чітке законодавче визначення статусу Адміністрації Президента спеціальним законом, який визначає цей орган як публічну установу з власною структурою, персоналом і бюджетним забезпеченням [37]. Структура Адміністрації включає радників Президента, державних радників, а також спеціалізовані департаменти, що забезпечують діяльність глави держави у сферах національної безпеки, конституційних питань, законодавства, зовнішньої політики та комунікації [58].

Особливу роль Адміністрація відіграє у представництві Президента у Конституційному Суді. Відповідно до ст. 146 Конституції Румунії Президент має право звертатися до Конституційного Суду щодо перевірки конституційності законів до їх

промульгації, а також у справах про конституційні конфлікти між органами влади [15]. Реалізація цих повноважень забезпечується саме через юридичні підрозділи президентської Адміністрації. Таким чином, апарат виконує не лише організаційну, а й процесуально-юридичну роль у забезпеченні реалізації функції глави держави з дотримання конституційного правопорядку [29]. Таким чином, румунська модель передбачає сильний інституційно оформлений апарат Президента, що реалізує функцію міжінституційного представництва глави держави.

Аналогічну модель розгалуженого міжінституційного представництва глави держави демонструє Литовська Республіка. Президент на конституційному рівні визначений як глава держави та її представник, уповноважений виконувати функції, покладені на нього Конституцією і законами країни [143]. Він наділяється повноваженнями у сфері законодавчого процесу, зовнішньої політики, національної безпеки та формування вищих органів влади. Значний обсяг повноважень об'єктивно обумовлює потребу створення розвиненого президентського апарату, здатного забезпечувати юридичний аналіз, підготовку процесуальних документів та координацію взаємодії глави держави з іншими гілками влади.

Організаційне забезпечення діяльності глави держави здійснює Канцелярія Президента Республіки Литва. Її правовий статус визначається Законом «Про Президента Республіки» [44] та підзаконними нормативними актами, що регламентують внутрішню структуру та порядок діяльності. Канцелярія є державною установою, фінансується з державного бюджету та функціонує на засадах публічної служби. Структура включає радників, головного радника, юридичний департамент, підрозділи внутрішньої та зовнішньої політики, національної безпеки, комунікації та аналітики [43]. Радники Президента мають статус службовців патронатної служби, у той час як переважна частина персоналу апарату є професійними державними службовцями. Це забезпечує поєднання політичного та адміністративного характеру допоміжних посад, характерне для сучасних європейських моделей [23, с. 217].

У межах міжінституційного представництва ключовими є участь уповноважених Президентом осіб в парламентських процедурах та участь в урядових засіданнях. Канцелярія, зокрема група радників з питань внутрішньої політики, здійснює

правовий аналіз прийнятих Сеймом законів, проводить моніторинг діяльності уряду, аналізує проєкти урядових рішень на предмет відповідності курсу Президента та готує пропозиції щодо їх доопрацювання [154, с. 54]. Це дозволяє главі держави ефективно впливати на політику уряду, не очолюючи його формально. Крім того, важливим напрямом роботи Канцелярії є процесуальне представництво. Конституція закріплює право Президента звертатися до Конституційного Суду щодо актів уряду, а це зумовлює необхідність забезпечення участі глави держави у конституційному провадженні, що покладається на юридичний підрозділ Канцелярії та підсилює «гарантійну функцію глави держави» [75, с. 20].

Таким чином, практика функціонування інституту представників президента у напівпрезидентських республіках демонструє спрямованість діяльності на здійснення міжінституційного представництва, яке дозволяє забезпечити реалізацію конституційного статусу глави держави, наділеного широкими повноваженнями впливу на вищі органи державної влади. Саме напівпрезидентські республіки, як наголошують європейські дослідники, демонструють виразну тенденцію, системно обумовлену двоцентричністю виконавчої влади, з поєднання політичної та адміністративної функцій у механізмах представництва: політична проявляється у парламентській комунікації, просуванні президентських ініціатив та позицій, а адміністративна – у стабільній роботі урядових служб, які забезпечують безперервність управління та контроль законності [61, с. 134-137; 23, с. 197].

Інститут представників глави держави функціонує в організаційних межах президентського апарату, підпадаючи під сферу його правового регулювання. Статус апарату в цілому і представників президента, як його складова, регламентується на законодавчому рівні – або спеціальним законом, або законом про президента держави та знаходить свою деталізацію у підзаконних президентських актах. Законодавчому врегулюванню піддаються також і процедурно-процесуальні аспекти діяльності представників президента, але в межах регламентації діяльності відповідних органів державної влади. Поряд із цим слід відмітити, що формування окремого публічно-правового інституту територіальних представників глави держави не властиве конституційній практиці більшості напівпрезидентських республік.

Парламентські республіки демонструють інший механізм взаємодії органів державної влади порівняно з президентськими та напівпрезидентськими формами правління. У класичній парламентській республіці глава держави має обмежені повноваження, не очолює виконавчу владу та не визначає державну політику. Такий статус зумовлює відсутність розвиненого інституту його представників у міжінституційній взаємодії. Як відзначають Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна та І. І. Бодрова, у парламентських республіках апарат глави держави здебільшого має загальну орієнтованість на забезпечення представницько-церемоніальних функцій глави держави [200, с. 135]. На нього, серед іншого, покладається організація спільних заходів за участю глави держави, документальне та комунікативне супроводження його діяльності. В апараті, як правило, не виокремлюється структурний підрозділ або посадові особи, на яких покладені функції представництва президента. Відповідні обов'язки реалізуються в межах загального функціонального статусу таких суб'єктів.

Так, діяльність Канцелярії Федерального Президента Німеччини здебільшого передбачає консультування та інформування глави держави, підготовку проектів правових актів і виступів, а також забезпечення виконання його рішень [7]. Як відмічає О.І. Зозуля, Канцелярія Федерального Президента не має важелів самостійного впливу на діяльність центральних органів державної влади, забезпечуючи представництво глави держави лише шляхом доведення його позиції та одержання необхідних відомостей і документації, з метою чого керівник Канцелярії, наприклад, наділений правом бути присутнім на засіданнях Федерального уряду [127, с. 209].

В Італії Президент також не має окремого представника у парламенті; його взаємодія з палатами здійснюється через конституційно визначені процедури (звернення до парламенту, призначення сенаторів довічно тощо) без створення спеціалізованого суб'єкту представництва [60, с. 14]. Чеська модель є подібною: Президент безпосередньо бере участь у конституційних процедурах (призначення прем'єр-міністра, суддів Конституційного суду), але не призначає своїх постійних представників [34, с. 67].

Аналіз досвіду парламентських республік дозволяє зробити висновок: чим обмеженішим є конституційний статус глави держави, тим менш розвиненим є інсти-

тут його представників. Представництво президента здійснюється через адміністративне забезпечення його роботи та організацію протокольних функцій, без формування спеціалізованих суб'єктів. Це вочевидь контрастує з напівпрезидентськими формами правліннями, де двоцентричність виконавчої влади зумовлює формування більш ускладнених механізмів представництва.

Таким чином, вивчення інституту представників глави держави у контексті основних форм правління дозволяє дійти деяких проміжних висновків. Інститут представників глави держави не є універсальним та статичним утворенням, він виступає гнучким, адаптивним інституційним інструментом взаємодії глави держави з вищими органами державної влади. Рівень його організаційно-правової складності зумовлений національними особливостями форми правління та прямо пропорційний обсягу конституційних повноважень президента: чим активнішою є роль глави держави у визначенні та реалізації державної політики, тим більшого нормативного та організаційного оформлення набуває інститут міжінституційних представників.

Поряд із дослідженням правового регулювання та функціонування інституту представників глави держави у контексті основних форм правління вважаємо необхідним звернути увагу і на зарубіжний досвід організації та здійснення територіального представництва у контексті форм державного устрою.

У класичних федераціях наявність інституту представника президента в суб'єктах федерації є радше винятком, ніж правилом, адже природа федералізму передбачає високий ступінь самостійності регіональної влади. Федеративні держави формують особливий тип організаційно-правового механізму представництва центральної влади на регіональному рівні [22, с. 76; 74, с. 177], що поєднує конституційно гарантовану автономію суб'єктів федерації з необхідністю збереження єдності державної влади шляхом застосування методів координації, делегування, контролю.

Так, у Федеративній Республіці Німеччина механізми представництва центральної влади на рівні земель побудовані на засадах «кооперативного федералізму» [62, с. 111] та виконання «спільних завдань», визначених Основним Законом 1949 р. [27]. При цьому інститутом взаємодії федерації і земель визнається Бундесрат, через який уряди земель беруть безпосередню участь у федеральному законодавчому про-

цесі, в наслідок чого землі виконують більшість федеральних законів як власні [26, с. 99]. Це мінімізує актуальність державного нагляду та контролю за їх діяльністю.

В Австрії впроваджена модель так званого «виконавчого федералізму» [73, с. 15]. Федеральний Конституційний Закон Австрії встановлює функціональну роль територіальних рівнів державного управління [8]. Якщо органи влади федерації наділяються широкими нормотворчими повноваженнями, то органи влади земель – повноваженнями виконавчими, що в результаті створює нерозривну інституційну кооперацію обох рівнів державної влади. Замість того, щоб створювати власні розгалужені федеральні виконавчі органи, федерація делегує відповідні функції урядам земель, запроваджуючи «опосередковане федеральне управління» [54, с. 12].

За для організації такої моделі законодавство встановлює подвійний правовий статус голови уряду федеральної землі. Як суб'єкт регіональної влади, він обирається ландтагом і очолює виконавчу владу землі, реалізуючи її інтереси; та одночасно, як представник федеральної виконавчої влади, перед вступом на посаду приводиться до присяги Федеральним Президентом і зобов'язується у діяльності підпорядковуватися федеральній Конституції [8]. При цьому, оскільки Австрія є парламентською республікою, Президент виступає номінальним гарантом єдності держави і не наділений управлінськими або контрольними повноваженнями. Відповідно і голова уряду федеральної землі не може визначатися в якості представника Президента.

Отже, у класичних федераціях домінує не персоналізоване представництво, а управлінсько-правовий механізм співпраці та розподілу повноважень. Федералізм може бути високо централізованим у сфері нормотворчості, але максимально деконцентрованим у сфері управління. При чому представництво загальнодержавних інтересів в регіонах інтегрується в систему територіального самоврядування без створення додаткових державних органів представництва.

Разом з цим комплексний порівняльно-правового аналіз інституту представників глави держави дозволяє назвати кілька федерацій, де такий інститут запроваджений, але істотно різниться за своїми функціями – від жорсткого нагляду до координації та захисту конституційного ладу.

Координаційно-наглядова функція домінує в діяльності територіальних представників російського президента [354, с. 195], а також властива діяльності губернаторів штатів Індії. Конституція Індії передбачає, що Президент призначає губернатора кожного штату [14]. Отже, хоча Індія є федерацією, губернатор не обирається населенням штату, а є представником федерального центру. Він має право ветувати закони штату, передаючи їх на розгляд глави держави, а у разі конституційної кризи – рекомендувати йому запровадити пряме президентське правління [3, с. 17; 2, с. 9].

В латиноамериканських федераціях на сьогоднішній день спостерігається так зване латентне та екстраординарне представництво президента, яке демонструють Мексика та Бразилія. Так, в Мексиці, яка є класичною президентською федерацією, де штати обирають власних губернаторів, формально інститут представників Президента не запроваджений. Водночас з 2018 року в суб'єктах федерації були введені посади Державних координаторів програм розвитку, до відання яких віднесений контроль виконання федеральних соціальних програм у штатах. Фактично ж, як відмічають науковці, йдеться про пряме представництво федеральної виконавчої влади, яку очолює президент, та створення паралельної структури впливу в регіонах [70].

У Федеративній Республіці Бразилія, яка є класичним прикладом президентської федерації, Президент визнається главою держави і главою виконавчої влади [17]. Конституційне законодавство хоча не передбачає інституту постійного представництва Президента в штатах, встановлює окремі механізми екстраординарного характеру. Так, статті 34-36 Конституції визначають підстави та порядок федерального втручання [17]. У разі виникнення серйозних загроз конституційному правопорядку (порушення громадського порядку, загроза національній цілісності, фінансова неплатоспроможність штату або невиконання федеральних законів), що вичерпно визначені Конституцією, Президент видає декрет про втручання, яким призначає інтервентора – свого прямого і виключного представника в штаті. Цій посадовій особі тимчасово передаються усі або окремі функції губернатора штату. У своїй діяльності інтервентор має підпорядковуватися Президенту Бразилії [52, с. 211].

Підсумовуючи наведений вище зарубіжний досвід, можна дійти висновку, що природа федеративної форми державного устрою, яка передбачає високий ступінь

регіональної автономії, обмежує, а в класичних демократіях і взагалі деактуалізує формування інституту територіальних представників глави держави. Водночас це не заперечує механізмів гарантування загальнонаціональних інтересів на регіональному і місцевому рівнях територіальної організації влади. Інститут представників глави держави у федераціях є радше винятком, ніж правилом. Його наявність та обсяг повноважень прямо залежать від конституційної традиції та інституційної усталеності державної влади. Демократизація ж процесу публічно-владного управління зумовлює трансформацію завдань цього інституту від жорсткого нагляду та контролю до забезпечення міжрівневої співпраці, взаємодії та розподілу повноважень.

Особливий науковий інтерес викликає досвід функціонування інституту представників глави держави в регіоналізованих унітарних державах, що вважаються проміжною формою між класичним унітаризмом та федералізмом, де окремі або всі регіони наділяються політичною автономією [67, с. 3-4; 31, с. 7-11]. В умовах розширеної самостійності територій інститут представника глави держави набуває особливого конституційного значення, адже покликаний гарантувати збереження державного суверенітету, територіальної цілісності та забезпечити єдність конституційно-правового простору держави. Досвід же зарубіжних країн демонструє різні організаційні моделі цього інституту, які значною мірою залежать від симетрії регіоналізації та форми правління держави.

Класичним прикладом симетричної регіоналізації з дієвим механізмом президентського нагляду є Португальська Республіка. Конституція Португалії надає широку політико-адміністративну автономію двом острівним територіям – Азорським островам та Мадейрі. Відповідно до ст. 230 Основного Закону зв’язок між центральною владою та автономними регіонами забезпечує Представник Республіки, який призначається на посаду та звільняється безпосередньо Президентом після заслуховування думки Уряду [19]. Цей інститут є прикладом класичного європейського механізму нагляду: Представник не втручається в поточне управління справами автономії, але наділений правом підписувати та оприлюднювати акти, прийняті регіональним парламентом, а також застосовувати право вето шляхом звернення до Конституційного Суду.

В умовах асиметричної автономії показовим є досвід Фінляндії, до складу якої входять Аландські острови – автономне утворення з особливим міжнародно-правовим статусом. Згідно із Законом про автономію Аландських островів державну владу на цій території уособлює Губернатор, який призначається Президентом Фінляндії за погодженням зі спікером парламенту автономії [1]. Пріоритетна функція Губернатора полягає у координації взаємодії між урядом автономії та загальнодержавними органами, а також у здійсненні делегованих державою повноважень виконавчих органів, що на практиці запобігає «суверенізації» автономії.

Більш жорстка модель президентського контролю над децентралізованими територіями характерна для держав із президентською формою правління, зокрема для Шрі-Ланки. Після реформи 1987 року у кожній провінції запроваджена посада губернатора, який здійснює від імені глави держави виконавчу владу [69]. Губернатор призначається Президентом на визначений ним строк та наділений широкими повноваженнями: призначає головного міністра провінції, має право розпуску провінційної ради та зупинення дії місцевих статутів, виступаючи, таким чином, ключовим інститутом централізованого державного контролю в умовах автономії провінцій.

Водночас для повноти порівняльно-правового аналізу варто відзначити, що в регіоналізованих державах із парламентською формою правління подібні функції здебільшого покладаються на представників уряду, а не глав держави. Так, в Іспанії, яка вважається класичним прикладом «держави автономій», кожна автономна спільнота має Делегата Уряду. Конституція Іспанії прямо визначає, що Делегат Уряду здійснює керівництво державною адміністрацією на території автономного співтовариства [11]. Хоча він призначається королівським декретом, проте виключно за поданням Голови Уряду і підпорядковується профільному міністерству [39; 38], що свідчить про урядовий характер територіального представництва.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що в регіоналізованих унітарних державах інститут представника глави держави еволюціонує від класичного адміністрування до виконання функцій нагляду за додержанням конституційного правопорядку та забезпечення державної єдності в умовах територіальної децентралізації.

У класичних унітарних державах територія поділяється виключно на адміністративно-територіальні одиниці без надання їм ознак політичної автономії, що робить інститут представників центральної влади більш вираженим. Його головне призначення полягає у забезпеченні єдності державної влади, її деконцентрації та нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. При цьому належність такого представника безпосередньо до системи президентства, а не урядової вертикалі, є чітким показником президентської чи змішаної форми правління.

Класичним прикладом префектурної моделі територіального представництва в умовах децентралізованої унітарної держави зі змішаною формою правління є Французька Республіка. Відповідно до ст. 72 Конституції Франції 1958 року префект є представником держави та кожного з членів Уряду, на якого покладається забезпечення національних інтересів, адміністративного контролю та виконання законів [12]. Хоча префект організаційно підпорядковується Міністерству внутрішніх справ, його конституційний статус обумовлений положенням ст. 13 Конституції, згідно якого він призначається Президентом Республіки на засіданні Ради міністрів. Таким чином, префект представляє державу в цілому, гарантом якої визнається Президент.

Статус префекта як представника держави визначається насамперед положеннями Загального кодексу територіальних колективів Франції [10] та Декретом № 2004-374 від 29 квітня 2004 року про повноваження префектів, організацію та діяльність служб держави в регіонах і департаментах [21]. Функціональна роль його є надзвичайно широкою і включає кілька основних напрямів. По-перше, префект відповідає за реалізацію нормативних актів держави на відповідній території, організовуючи діяльність територіальних служб та координуючи їхню роботу; по-друге, на нього покладена функція нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Реформа децентралізації 1982 року істотно змінила характер нагляду з попереднього на наступний: у разі виявлення незаконного акту органу місцевого самоврядування префект застосовує механізм «префектурного подання» – звертається до адміністративного суду з вимогою скасувати такий акт, а в екстрених випадках має право призупинити його дію; по-третє, префект відповідальний за забезпечення

громадського порядку і безпеки, координуючи діяльність правоохоронних органів, відповідає за заходи цивільного захисту та управління в умовах кризових ситуацій.

Таким чином, сучасна французька модель характеризується поєднанням управлінської, координаційної та контрольної функцій префекта. Його діяльність спрямована на забезпечення єдності державної адміністрації, реалізацію загальнодержавної політики та дотримання законності в умовах децентралізованої унітарної держави. У порівняльно-правовому аспекті префект постає конституційним інститутом територіального представництва центральної влади, інтегрованим у модель багаторівневого врядування сучасної унітарної децентралізованої держави.

В умовах класичних президентських республік яскравим прикладом трансформації інституту територіального представництва є Республіка Чилі. У результаті реформи децентралізації 2018–2021 років в державі було запроваджено інститут виборних регіональних губернаторів [40]. Однак, з метою збереження унітарного характеру держави, створені і посади регіональних та провінційних делегатів Президента [41]. Вони є безпосередніми представниками глави держави, які призначаються та звільняються ним одноосібно. Повноваження Делегата законодавчо відмежовані від компетенції виборного губернатора і зосереджені на захисті суверенних прерогатив держави. Він забезпечує реалізацію загальнодержавної політики, координацію державних служб та здійснює нагляд за їх діяльністю на регіональному рівні, тоді як губернатор регіону обирається шляхом прямого голосування і здійснює керівництво адміністративно-управлінською діяльністю регіонального уряду [42].

Гіперцентралізована виконавча вертикаль діє в Арабській Республіці Єгипет. Конституція закладає принцип централізованого формування місцевої виконавчої вертикалі, яку очолює Президент [16]. Губернатори, які є керівниками місцевих адміністрацій, мають статус державних міністрів і призначаються безпосередньо Президентом. Діючи від його імені, Губернатор здійснює виконавчу владу та контроль у сфері національної безпеки та боротьби з тероризмом, реалізує повноваження з нагляду за місцевими представницькими органами, у тому числі щодо ініціювання їх розпуску, зупинення дії рішень або накладення на них вето, якщо вони суперечать загальнодержавній політиці [36]. В цілому, як відмічається у наукових та аналітич-

них джерелах, у цій державі сформована високо централізована система державного контролю за територіями [6, с. 90] з мінімальною автономією місцевого рівня [53].

Окремий науковий інтерес у контексті дослідження інституту представників президента в унітарних державах становить досвід країн пострадянського простору, який дозволяє виявити риси цього інституту в умовах транзитних демократій та перехідних чи авторитарних режимів.

Так, модель правового статусу територіальних представників президента, що характеризується поєднанням статусів, запроваджена в Республіці Казахстан. Статус представника глави держави тут поєднується зі статусом глави місцевого органу виконавчої влади (акіма). Відповідно до ст. 87 Конституції Республіки Казахстан акіми адміністративно-територіальних одиниць визначаються як представники Президента і Уряду Республіки [144]. Акіми областей, міст республіканського значення та столиці призначаються Президентом (щодо акімів областей – за згодою місцевих представницьких органів, масліхатів) і забезпечують проведення загальнодержавної політики на відповідній території. Закон Республіки Казахстан «Про місцеве державне управління та самоврядування» визначає, що акім здійснює виконавчо-розпорядчу діяльність, забезпечує реалізацію державної політики на відповідній території, організує виконання законів і актів Президента та Уряду, видає рішення і розпорядження, обов'язкові до виконання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, здійснює значні кадрові повноваженнями [258]. Таким чином, у Казахстані функція територіального представництва глави держави не відокремлена від виконавчої вертикалі, а інтегрована в неї.

Окремої уваги заслуговує досвід Киргизької Республіки, де запроваджено інститут повноважного представника Президента Республіки в області. Відповідно до Положення, затвердженого указом Президента [199], ця посада є головною політичною державною посадою відповідного регіону. Особливістю киргизької моделі є механізм подвійного підпорядкування: представник безпосередньо підпорядковується та є підзвітним як Президенту, так і Голові Кабінету Міністрів, при цьому призначається на посаду та звільняється виключно главою держави. Його функціональна роль реалізується через управлінські, координаційні та наглядові повноваження:

представник не лише забезпечує реалізацію державної політики, а й здійснює комплексну координацію та контроль діяльності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів [199]. Таким чином, киргизька національна модель територіального представництва президента поєднує риси централізованої управлінської системи з елементами урядової координації.

Особливий інтерес для порівняльно-правового аналізу становить досвід Грузії, який дозволяє простежити трансформацію інституту представників президента при переході унітарної держави від президентської до парламентської республіки. Первісно, у 1990-х роках в умовах формування президентської республіки, в державі був створений інститут державних уповноважених Президента, які призначалися Президентом і визнавалися його представниками в регіонах (краях). Представники наділялися адміністративно-організаційними повноваженнями і мали спрямовувати і координувати органи державного управління на місцях [13]. Однак після проведення конституційних реформ 2010-2018 років і переходу на засади парламентської форми правління, керівний центр виконавчої влади змістився до Уряду, що відобразилося і на статусі представників. В сучасних умовах інститут державних уповноважених визнається елементом урядової вертикалі. Державні уповноважені призначаються Урядом і є його представниками [55], а не глави держави, що цілком відповідає засадам парламентської республік. Отже, грузинський досвід наочно демонструє вплив не лише чинника державного устрою, але й форми правління: зміна конституційного балансу повноважень між президентом і урядом спричиняє зміну «місця прописки», а відтак і правового статусу територіального представника.

Отже, доктринальний аналіз статусу представників глави держави у класичних унітарних державах свідчить, що він безпосередньо залежить від рівня розвитку демократичних інститутів. У сталих демократіях цей інститут наділяється здебільшого наглядовими, координаційними та безпековими функціями, функціонуючи на одному територіальному рівні з виборними органами місцевого самоврядування та здійснюючи нагляд за законністю їх діяльності виключно через судові механізми. Натомість у перехідних та авторитарних режимах представник президента наділяється всією повнотою виконавчо-розпорядчих функцій, а також правом прямого втручан-

ня в діяльність представницьких органів, перетворюючи управління територіями на жорстку президентську вертикаль.

Поширеність у державах перехідного типу єдиноначальних структур регіонального управління, що наділені широкими владними та контрольно-наглядовими повноваженнями та підпорядковані главі держави, вважається класичною закономірністю суспільного розвитку [46, с. 121]. Адже такі структури виконують роль стабілізації державного управління в умовах, коли старі механізми вже зруйновані, а нові ще не набули своєї усталеності [201, с. 3-4]. Так, відмічається, що запровадження регіональних органів президентської влади в умовах транзитної демократії зумовлене декількома основними причинами: 1) збереженням традицій персоналізації державної влади в країнах з посттоталітарним минулим; 2) намаганням запобігти відцентровим тенденціям і проявам сепаратизму під час розпаду імперій чи авторитарних режимів; 3) подоланням інституційної слабкості місцевого самоврядування; 4) потребами пришвидшеної реалізації реформ; 5) подоланням правового нігілізму, притаманного етапу транзитної демократії [322].

Отже, інститут представників глави держави в регіонах з широкими управлінськими, контрольно-наглядовими та координаційними повноваженнями виступає як специфічний, тимчасовий, транзитний механізм забезпечення інституційної спроможності територіальної системи управління. Закономірним є те, що в міру розвитку демократичних засад, посилення місцевого самоврядування, впровадження ідей та принципів багаторівневого урядування потреба в такому механізмі об'єктивно зменшується. В такому випадку конституційно-правовий статус територіальних представників глави держави еволюціонує у бік: деполітизації та професіоналізації їх діяльності; звуження функціональної спеціалізації до контрольно-наглядової діяльності за додержанням режиму законності регіональними та місцевими органами публічної влади; підвищення ступеню правової визначеності та нормативної врегульованості їх статусу, порядку організації та діяльності.

Наведений аналіз правового регулювання, практики функціонування та доктринальних засад інституту представників глави держави в зарубіжних країнах надає підстав зробити деякі узагальнення.

По-перше, слід констатувати, що інститут представників глави держави не має єдиної універсальної моделі правового регулювання. В сучасних державах застосовуються кілька його рівнів – конституційний, законодавчий, підзаконний та звичаєво-політичний.

Конституційний рівень закріплення властивий інституту територіальних представників глави держави. Основні закони держав конституціоналізують таких суб'єктів представництва та визначають їх правовий статус. При цьому за ступенем деталізації конституційне регулювання може бути деталізованим та фрагментарним. Якщо у першому випадку йдеться не лише про визначення суб'єкта представництва, але й порядку його призначення, звільнення, підконтрольності, основних завдань діяльності та головних повноважень (як правило, контрольно-наглядового характеру), то в другому – як правило, закріплення лише суб'єкту та порядку його призначення. При цьому вплив на використання того чи іншого підходу мають традиції конституційної нормотворчості та функціонування інституту представників.

Законодавче регулювання застосовується щодо відносин організації та діяльності як територіальних, так і міжінституційних представників глави держави. У першому випадку норми деталізують конституційно-правовий статус, регламентують як матеріально-, так і процесуально-правові аспекти діяльності цих суб'єктів. Натомість міжінституційне представництво не має спеціального законодавчого регулювання, а окремі його процесуальні аспекти регулюються законами про статус та порядок функціонування парламенту, уряду, органу конституційної юрисдикції. Окремі матеріально-правові аспекти статусу представників можуть включатися до предмету регулювання законів, що визначають правовий статус апарату глави держави. Проте наявність таких законів радше є виключенням, ніж загальною практикою.

Правовий статус міжінституційних представників глави держави визначається, як правило, на підзаконному рівні правового регулювання актами самого глави держави. Враховуючи домінування у практиці зарубіжних держав апаратно-структурованої організаційної моделі інституту представників, такими актами виступають положення про апарат глави держави та його структурні підрозділи, регламенти їх роботи. Підзаконне регулювання інституту територіальних представни-

ків використовується для визначення їх статусу у державах перехідної демократії, а в інших державах – для унормування порядку здійснення функцій та завдань.

Окрему роль у правовому регулюванні функціонування інституту міжінституційних представників глави держави відіграють звичаєві норми та політичні традиції. Як відмічають європейські дослідники, у парламентських системах багато процедур ґрунтуються на конституційних звичаях, а не на формально закріплених нормах [45, с. 66]. У Німеччині та Італії взаємодія глави держави з урядом і парламентом часто визначається політичною практикою та усталеними традиціями [60, с. 33]. У напівпрезидентських республіках, наприклад у Франції, механізм взаємодії між президентом і прем'єр-міністром також значною мірою обумовлюється звичаєвою практикою [23, с. 114]. Втім звичаєві механізми регулювання, забезпечуючи гнучкість функціонування інституту представників глави держави та додержання багаторічної усталеної практики та традицій взаємодії вищих органів державної влади, істотно знижують рівень формальної визначеності статусу представників.

Таким чином, можна констатувати, що конституційний та законодавчий рівень правового регулювання статусу та порядку діяльності властивий більшою мірою територіальним представникам глави держави, у той час як підзаконне та звичаєве регулювання є домінуючим щодо міжінституційних представників.

По-друге, аналіз досвіду організації та діяльності представників глави держави в зарубіжних країнах у контексті форм правління та державного устрою виявляє істотне різноманіття організаційно-правових моделей інституту. З певним ступенем узагальненості можна виокремити такі моделі: інституціоналізована, апаратно-структурована, апаратно-неструктурована та персоналізована моделі, а також встановити кореляцію між впровадженою організаційною моделлю, функціональною спеціалізацією та способом правової регламентації цього інституту.

Інституціоналізована модель, що передбачає створення та функціонування суб'єкта представництва глави держави як самостійного єдиноначального державного органу, застосовується при здійсненні територіального представництва глави держави. Вона характеризується значним обсягом повноважень, помітною публічно-владною роллю в механізмі територіальної організації влади, чіткою підконтрольні-

стю та відповідальністю, статусом самостійного державного органу та конституційно-правовими засадами організації та діяльності.

Апаратно-структурована модель ґрунтується на здійсненні представництва глави держави спеціально створюваними, спеціалізованими структурними підрозділами його апарату. Вона властива діяльності міжінституційних представників і відзначається чітко окресленими, але обмеженими повноваженнями, переважно координаційного характеру, подвійною підпорядкованістю главі держави та керівнику його апарату, низьким рівнем публічно-правової самостійності та, як правило, підзаконним рівнем закріплення правового статусу.

Апаратно-неструктурована модель, яка не передбачає створення спеціалізованих структурних підрозділів апарату, а допускає участь в процедурах міжінституційної взаємодії окремих його співробітників, характеризується обмеженим обсягом представницьких повноважень, які не виокремлюються із загального масиву функціональних обов'язків такої особи та реалізуються в межах її загального статусу, підпорядкованістю керівнику президентського апарату, відсутністю публічно-правової самостійності та підзаконним рівнем регламентації правового статусу.

Персоналізована модель зводиться до призначення главою держави своїх представників як уповноважених на реалізацію його інтересів осіб. Їй властиві високий рівень політизації, належність до патронатної служби президента та незначний ступінь формалізації статусу. В умовах транзитної демократії, перехідних або авторитарних режимів представники президента, здійснюючи функції територіального представництва, можуть отримувати статус державних службовців та, як правило, визначений на підзаконному рівні правовий статус зі значним обсягом дискреційних повноважень, прямою підзвітністю та відповідальністю перед главою держави, утворюючи у такий спосіб президентську вертикаль керівництва територіями.

Порівнюючи зазначені моделі, слід відмітити, що функціональна роль, організаційне оформлення та структурованість інституту представників глави держави зростають разом із рівнем його правового регулювання та обумовлені обсягом і характером повноважень глави держави. Обсяг повноважень є найбільшим в інституціоналізованій моделі та найменшим – в апаратно-неструктурованій.

По-третє, інститут представників глави держави не є уніфікованим і статичним утворенням та виявляє на сучасному етапі декілька тенденцій свого розвитку. Так, європейські дослідники відмічають, що в умовах ускладнення завдань державного управління, цифровізації його процесу, поглиблення функціональної спеціалізації урядової адміністрації цей інститут дедалі більше виступає не як безпосередній інструмент управління або контролю, а як механізм узгодження позицій між різними гілками або рівнями влади [45, с. 31]. При чому відповідні зміни відбуваються не стільки через формальні конституційні реформи, скільки через еволюцію правозастосовної практики та інституційної культури [23, с. 80].

Наприклад, у Польщі після реформ 2017–2019 років, пов'язаних із трансформацією системи судоустрою, активізувалася практика участі представників Президента у парламентських та конституційно-процесуальних процедурах. Адже Президент, як суб'єкт права законодавчої ініціативи та права вето, став більш активно використовувати механізм попереднього конституційного контролю [25, с. 44], що зумовило підвищення ролі його апарату та процесуального представництва.

Сучасні демократичні держави демонструють також тенденцію до інституціоналізації взаємодії між вищими органами державної влади. Представники глави держави дедалі частіше виконують функцію забезпечення постійної комунікації між президентом і парламентом або органом конституційної юрисдикції. Така практика, як відмічає Венеціанська комісія, сприяє зниженню рівня конфліктності в системі поділу влади та зміцнює механізми стримувань і противаг [71]. Так, у Литві після оновлення у 2019 році законодавства про Конституційний Суд було уточнено процесуальні механізми участі представника Президента у конституційному провадженні, що значно посилило його роль [75].

Помітною є тенденція до розширення регіонального представництва центральної влади. Якщо у федеративних державах розширення регіонального представництва означає радше вдосконалення процедур співпраці з суб'єктами федерації і дедалі більше набуває характеру партнерства, то в регіоналізованих унітарних державах інститут представника глави держави еволюціонує від класичного адміністра-

тивного управління до виконання функцій нагляду за додержанням конституційного правопорядку та забезпечення державної єдності в умовах широкої децентралізації.

Так, у Франції після реформ територіальної організації, проведених на підставі Закону № 2015-991 від 7 серпня 2015 року про нову територіальну організацію Республіки [47] було переглянуто співвідношення повноважень регіонів і держави, при цьому роль префекта як координатора державної політики в регіонах була посилена у сфері стратегічного планування та контролю законності. В Іспанії у відповідь на конституційну кризу 2017 року в Каталонії урядовий делегат здобув можливості відігравати ключову роль у забезпеченні дотримання конституційного порядку на території автономного співтовариства [74, с. 47].

Ще однією важливою тенденцією є підвищення публічності та прозорості діяльності представників глави держави. Сучасні стандарти належного урядування зумовили чітке нормативне визначення повноважень представників, процедур їх призначення та підстав відповідальності. Це в першу чергу торкнулося територіальних представників глави держави – у багатьох державах встановлені нормативні вимоги щодо відкритості здійснюваних ними процедур, обов'язкового оприлюднення прийнятих актів та можливості їх судового оскарження. Наприклад, у Франції та Італії адміністративні рішення префектів або урядових делегатів підлягають судовому контролю в порядку адміністративного судочинства [26, с. 33-40], що посилює правову визначеність та підзвітність їх роботи. Така практика впливає і на діяльність міжінституційних представників – відповідна публічна інформація про їх діяльність розміщується на офіційних вебсайтах апарату глави держави.

Поряд із цим у сучасних демократіях простежується стійка тенденція до деполітизації інституту представників глави держави. Якщо раніше територіальні представники або уповноважені особи виконували політичні доручення глави держави, то нині дедалі більше закріплюється їх статус як професійних державних службовців [9, с. 11]. У країнах ЄС такий підхід зумовлений принципами доброго врядування, неупередженості та професійної компетентності державних службовців.

По-четверте, зазначені тенденції не лише надають уявлення про розвиток інституту представників глави держави, але й дозволяють критично осмислити та ада-

птувати кращі здобутки до вітчизняної державно-правової практики, зокрема, в частині: законодавчого визначення статусу представників президента; розмежування політичних та адміністративних посад; впровадження стандартів прозорості та підзвітності; правового врегулювання порядку реалізації повноважень. Крім того, важливе практичне значення для України на сучасному етапі має аналіз способів оптимізації порядку міжінституційної взаємодії глави держави з урядом та парламентом; концептуальних засад впровадження інституту префектів; шляхів удосконалення правового статусу територіальних представників з урахуванням стратегічних завдань деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Таким чином, проведене вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання та функціонування інституту представників глави держави дозволяє зробити такі висновки:

1. Інститут представників глави держави не є універсальним і статичним конституційно-правовим утворенням. Його організаційно-правова природа, функціональне призначення, місце в механізмі здійснення державної влади, ступінь інституційної самостійності та обсяг повноважень безпосередньо зумовлені формою правління, територіальним устроєм держави, конституційним статусом глави держави та рівнем розвитку демократичних інститутів. У зв'язку з цим у зарубіжній практиці інститут представників глави держави виступає як гнучкий і адаптивний механізм забезпечення взаємодії глави держави з іншими органами публічної влади.

2. В сучасних державах застосовуються кілька рівнів правового регулювання інституту представників глави держави – конституційний, законодавчий, підзаконний та звичаєво-політичний. Конституційний та законодавчий рівні властиві більшою мірою територіальним представникам глави держави, у той час як підзаконне та звичаєве регулювання є домінуючим щодо міжінституційних представників. Такий ступінь формалізації свідчить про значну політичну складову в діяльності інституту міжінституційних представників глави держави. Діяльність їх носить забезпечувальний, допоміжний для глави держави характер, породжує юридичні наслідки для його діяльності, а тому є більшою мірою орієнтованою на його волю та публічно-правові інтереси. У той же час територіальні представники глави держави, хоча

формально і визнаються належними до інституту президентства, але фактично інтегровані до загальнодержавної системи територіальної організації влади та контрольно-наглядового механізму держави, і в силу цього часто набувають статусу органу державної влади.

3. У сучасних президентських республіках статус представників президента у міжінституційній взаємодії отримують, як правило, радники або уповноважені особи, діяльність яких має політичний та патронатний характер і здійснюється в організаційних межах президентської адміністрації. У напівпрезидентських республіках інститут міжінституційних представників глави держави функціонує в організаційних межах президентського апарату в якості спеціалізованих структурних утворень або посадових осіб. В парламентських республіках представництво президента здійснюється без формування спеціалізованих суб'єктів через адміністративне забезпечення його роботи та організацію протокольних функцій загальними підрозділами президентського апарату.

4. В класичних федераціях наявність інституту представника президента в суб'єктах федерації вважається радше винятком, ніж правилом. У разі його створення, інститут представників має, як правило, персоналізований характер та передбачає призначення главою держави посадових осіб державної влади, обсяг повноважень яких залежить від конституційної традиції та інституційної стійкості держави, а їх характер може істотно різнитися – від жорсткого контролю та нагляду до координації та захисту конституційного ладу.

5. В регіоналізованих унітарних державах інститут представника президента, що покликаний гарантувати територіальну цілісність та забезпечити єдність конституційно-правового простору держави, демонструє інституційну модель представництва, яка передбачає, як правило, формування одноосібного або єдиноначального органу державної влади. Статус та повноваження його значною мірою залежні від симетрії регіоналізації та форми правління держави.

6. Класичні унітарні держави також застосовують інституційну модель представництва зі створенням окремого органу державної влади, який у сталих демократіях наділяється здебільшого наглядовими, координаційними та безпековими повно-

важеннями, функціонуючи на одному територіальному рівні з виборними органами місцевого самоврядування та здійснюючи нагляд за законністю їх діяльності виключно через судові механізми. Натомість у перехідних та авторитарних режимах може використовуватися модель персоналізованого представництва президента з призначенням уповноважених його представників, наділених всією повнотою виконавчо-розпорядчих функцій, а також правом прямого втручання в діяльність органів місцевого та регіонального самоврядування.

7. Дослідження зарубіжного досвіду діяльності представників глави держави надає можливості узагальнити коло здійснюваних ними повноважень. Так, залежно від форми представництва можна виокремити: 1) повноваження, здійснювані територіальними представниками глави держави, – виконавчі, адміністративно-організаційні, координаційні, контрольно-наглядові; 2) повноваження міжінституційних представників – координаційні, експертно-аналітичні, інформаційно-комунікаційні, процесуально-представницькі. Крім того, слід виокремити такі види повноважень, як формалізовані, дискреційні та латентні – за рівнем формально-юридичної їх визначеності; ординарні та екстраординарні – за критерієм режиму здійснення; постійні та тимчасові – за часовими межами реалізації.

8. Інститут представників глави держави в сучасних демократичних державах демонструє усталені тенденції щодо посилення функціональної ролі та організаційно-правової оформленості міжінституційних представників глави держави; еволюціонування територіального представництва від адміністрування до наглядової діяльності за додержанням конституційного правопорядку та забезпечення державної єдності в умовах децентралізації; деполітизації та закріплення статусу представників глави держави як посад державної служби; посилення нормативного регулювання повноважень, порядку призначення та підстав відповідальності; підвищення публічності та прозорості діяльності представників. Ці тенденції створюють доктринальне підґрунтя для критичного осмислення вітчизняної державно-правової практики функціонування цього інституту та визначення шляхів комплексного удосконалення конституційно-правового статусу представників Президента в Україні.

Висновки до Розділу 1.

Проведене дослідження теоретично-правових засад функціонування інституту Представників Президента України доводить наступне:

1. Інститут представників Президента України є не сукупністю окремих посад і державних органів, а цілісним, внутрішньо структурованим конституційно-правовим утворенням у складі апарату президента, функціонально призначеним для забезпечення реалізації функцій і повноважень глави держави. Його існування обумовлене об'єктивною потребою у постійній, професійній, організаційно оформленій та інституційно-опосередкованій участі Президента України у тих сферах публічно-владної діяльності, які визначають стан узгодженого функціонування державного апарату та територіальної організації влади.

2. Інститут представників Президента України характеризується сукупністю загальних, спеціальних та особливих рис, що визначають його місце в структурі апарату глави держави. До загальних рис належать створення на підставі Конституції України, спрямованість на забезпечення реалізації повноважень Президента України, підзаконний характер діяльності та відсутність державно-владних повноважень; до спеціальних – функціональна спеціалізація на здійсненні публічно-правового представництва, зовнішньосистемне спрямування діяльності, її постійний та організаційно оформлений характер; особливі ж риси зумовлені специфікою окремих організаційних форм представництва та проявляються у їх правовій та територіальній основі організації та діяльності, ступені організаційної єдності та функціональному призначенні.

3. Публічно-правове представництво Президента України виступає змістовною основою досліджуваного інституту і розкривається як інституційно-опосередкований спосіб реалізації його конституційних функцій і повноважень, як основний напрям діяльності спеціалізованих уповноважених суб'єктів, а також як комплекс конституційно-правових відносин. Його сутність полягає у створенні правових, організаційних, інформаційних та інших передумов реалізації повноважень глави держави, а не у його заміщенні у відповідних правовідносинах.

4. Публічно-правове представництво Президента України реалізується у формі конституційно-правових відносин, які мають загальнодержавний, комплексний, двосторонній, зовнішній та постійний характер і виникають між представниками Президента України та органами публічної влади у зв'язку зі створенням передумов реалізації Президентом України конституційних повноважень із забезпечення злагодженого функціонування публічно-владного механізму на єдиних конституційно-правових засадах. Це дозволяє відмежувати даний інститут від суміжних явищ – лобізму, адвокації, самопредставництва, організаційно-технічного супроводу діяльності глави держави, а також інституту уповноважених Президента.

5. Інститут представників Президента України має поліструктурний характер і функціонує у двох взаємопов'язаних формах – міжінституційного та територіального представництва. Міжінституційне представництво забезпечує системний вплив глави держави на формування та здійснення державної влади, тоді як територіальне - виступає інституційним засобом забезпечення реалізації його функцій у сфері територіальної організації публічної влади та інтеграції її складових у єдину систему.

6. Дослідження еволюції інституту представників Президента України засвідчує його виразно адаптивний характер, що проявляється у зміні організаційно-правових форм, функціонального спрямування та місця в системі публічної влади під впливом трансформації форми правління, статусу Президента України та його апарату, умов функціонування державності. Його розвиток характеризується послідовною зміною функціонально-правових моделей – від територіального представництва у системі виконавчої влади до сучасної моделі міжінституційного та територіального представництва у структурі президентського апарату.

7. Національний досвід функціонування інституту представників Президента України засвідчує апробацію різних його моделей, зокрема інституційної моделі органу державної влади префектурного типу на початковому етапі розвитку та подальшу трансформацію у механізм координаційної, аналітичної, правозахисної та комунікативної діяльності. Особливий вектор розвитку інституту пов'язаний із діяльністю Представництва в АР Крим, що демонструє здатність інституту адаптуватися

до умов екстериторіальності та функціонування в ситуації тимчасової окупації окремих територій держави.

8. Еволюція статусу міжінституційних представників Президента України свідчить про формування спеціалізованого механізму забезпечення взаємодії глави держави з вищими органами державної влади, водночас виявляючи тенденцію до зменшення їх інституційної самостійності та поступового перетворення у внутрішньо організаційні ланки президентського апарату, що зумовлює виникнення правової невизначеності окремих елементів їх статусу.

9. Порівняльно-правовий аналіз дозволяє встановити, що інститут представників глави держави не є універсальним і формується під впливом форми правління та державного устрою. У сучасних державах застосовуються різні рівні його правового регулювання – від конституційного до звичаєво-політичного, а також різні організаційні моделі – інституціоналізована, апаратно-структурована, апаратно-неструктурована та персоналізована. При чому функціональна роль, організаційне оформлення та структурованість інституту представників глави держави зростає разом із рівнем його правового регулювання та обумовлені обсягом і характером повноважень глави держави. Обсяг повноважень є найбільшим в інституціоналізованій моделі та найменшим – в апаратно-неструктурованій.

10. Узагальнення національного та зарубіжного досвіду дає підстави констатувати, що інститут представників Президента України є адаптивним механізмом забезпечення главою держави єдності державного механізму та злагодженого функціонування системи публічної влади. Водночас відсутність цілісного та концептуально узгодженого підходу до визначення його правової природи, системи посад, функцій і повноважень обумовлює необхідність подальшого теоретичного осмислення та удосконалення його конституційно-правового статусу, що визначає логіку наступного розділу дослідження.

РОЗДІЛ 2

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРЕДСТАВНИКІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

2.1. Правова основа організації та діяльності представників Президента України.

Дослідження конституційно-правового статусу представників Президента України потребує насамперед з'ясування змісту категорії «правова основа організації та діяльності», оскільки саме через неї визначається нормативна модель правового статусу відповідного органу, його місце в системі публічної влади, характер взаємодії з іншими суб'єктами конституційних правовідносин. Як і щодо будь-якої базової, але водночас динамічної юридичної категорії, у сучасній правовій доктрині немає єдності поглядів та підходів до визначення сутності й змісту правової основи організації та діяльності державного органу. Проте саме їх різноманіття надає можливості розкрити поняття правової основи у складності характерних рис і властивостей.

У сучасних державознавчих джерелах категорія «правова основа» широко використовується для характеристики сукупності нормативно-правових актів, нормами яких регулюються відносини організації та діяльності певного суб'єкту, що визначають його правовий статус, компетенцію та порядок діяльності [360, с. 77; 117, с. 81; 112, с. 117]. Такий підхід, акцентуючи увагу на джерелах права, дозволяє підкреслити формально-юридичну визначеність як одну з основних рис правової основи.

На необхідності застосування системно-структурного підходу при визначенні сутності правової основи організації та діяльності органів публічної влади наголошує О.Ю. Лялюк. Він зазначає, що цю категорію слід розглядати як складне, багатоелементне явище, складові частини якого логічно пов'язані між собою [164, с. 34]. Внутрішня упорядкованість нормативної системи становить наступну характерну рису категорії правової основи. Відтак, слід визначити, що правова основа включає не лише сукупність норм, а й їх ієрархічну побудову, взаємозв'язок та регулятивне призначення. Вона вимагає додержання ієрархії нормативно-правових актів та узго-

дженості правового регулювання на різних його рівнях – конституційному, законодавчому та підзаконному.

У сучасній доктрині все більшого поширення набуває функціонально-інституційний підхід, відповідно до якого правова основа розглядається як форма юридичної інституціоналізації певного публічно-владного явища або суб'єкта, що забезпечує його легітимацію, визначення місця в системі та гарантування стабільного функціонування [157, с. 315; 129, с. 83-84]. Саме через нормативне закріплення відбувається трансформація політичної доцільності у юридично визначений інститут [130, с. 180-181]. Відсутність же належної правової основи або її фрагментарність свідчить про незавершеність інституціоналізації.

У цьому контексті правова основа характеризується своєю спрямованістю на, по-перше, легітимацію певного суспільного інституту з точки зору його суспільної та публічно-владної значущості; по-друге, забезпечення легальності його функціонування в системі публічно-владних правовідносин; по-третє, врегулювання статусу, визначення компетенції та порядку діяльності; по-четверте, його гарантування шляхом забезпечення стабільності та передбачуваності організації та діяльності.

Європейська правова доктрина розглядає проблеми правової основи публічно-владних суб'єктів, як правило, у контексті принципу верховенства права та концепції правової держави. В рамках цих підходів наголошується, що будь-який публічно-владний інститут повинен мати чітку, передбачувану і стабільну нормативну основу, яка визначає межі здійснення влади та запобігає її довільному застосуванню. Відтак правова основа розглядається як інструмент забезпечення правової визначеності, прозорості та підзвітності діяльності органів держави [68, с. 4]. Вона має не лише встановлювати джерела, а й забезпечувати ясність повноважень, процедур та системність нормативного регулювання.

З урахуванням наведених підходів правову основу організації та діяльності представників Президента України слід визначити як багаторівневу, ієрархічно впорядковану та функціонально узгоджену систему конституційних, законодавчих і підзаконних норм, що визначає інституційний статус представників, порядок їх фор-

мування, компетенцію, форми та гарантії діяльності у механізмі реалізації повноважень глави держави.

Специфіка правової основи зумовлена похідним характером самого інституту представників Президента України. Представники не є самостійними суб'єктами державної влади – їх діяльність спрямована на забезпечення реалізації конституційних повноважень глави держави у взаємодії з іншими суб'єктами публічної влади. Тому правова основа інституту обумовлюється конституційним статусом глави держави і допоміжним характером цього інституту. Враховуючи, що представники Президента діють у складному механізмі балансу гілок влади та взаємодії різних рівнів публічної влади, до правової основи їх діяльності мають висуватися підвищені вимоги правової визначеності та передбачуваності.

При цьому важливого значення набуває розмежування понять «правова основа» і «нормативне регулювання». Останнє охоплює процес і результат впливу правових норм на суспільні відносини – встановлення правил поведінки, процедур та механізмів реалізації повноважень, тобто характеризує динамічний аспект правової системи [100, с. 500-501]. Натомість правова основа має більш системний і статичний характер. Вона охоплює не лише правові норми, а й їх ієрархічну структуру, внутрішню узгодженість. Для інституту представників Президента України таке розмежування має вкрай важливе значення. Адже наявність окремих норм, що визначають порядок участі представника у діяльності певного органу державної влади, ще не означає сформованості цілісної правової основи інституту. Як і відсутність нормативної регламентації порядку діяльності представників президента України, навіть за наявності спеціального закону, свідчить про неповноту та фрагментарність правового регулювання. І лише системне, ієрархічно узгоджене та усталене нормативне закріплення правового статусу та порядку його реалізації дозволяє говорити про завершену правову інституціоналізацію представників Президента України.

Правова основа організації та діяльності представників Президента України, забезпечуючи легітимацію та правову визначеність місця цього інституту в системно-структурній організації публічної влади, його статусу, як складна, системна кате-

горія може бути охарактеризована за рівнями правового регулювання – конституційним, законодавчим та підзаконним, – змістом, обсягом і роллю кожного з них.

Конституційний рівень правового регулювання становить ядро правової основи організації та діяльності представників Президента, як і будь-якого суб'єкту конституційних правовідносин. Саме на основі Конституції формується і функціонує система законодавства, що регламентує різні аспекти статусу цих суб'єктів. Відповідно до статті 8 Основного Закону, Конституція України має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії [146]. В історії вітчизняного конституційного розвитку, як зазначає А.Р. Крусян, таке положення закріплене вперше [157, с. 113]. Воно, серед іншого, вимагає ставлення держави і суспільства до конституційних норм як соціально-правових стандартів і політичної константи, а також відповідності Конституції всіх законів й інших нормативно-правових актів [169, с. 69-70].

Аналіз тексту Конституції України свідчить про диференційований підхід конституцієдавця до нормативного закріплення статусу різних видів представників глави держави. Пряму конституційну інституціоналізацію отримав лише територіальний напрям представництва. Так, ст. 139 Конституції України встановлює: «В Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України, статус якого визначається законом України» [146].

Таке безпосереднє конституційне закріплення має важливе правовстановлююче значення: по-перше, воно гарантує безперервність існування цього органу, унеможливлюючи його ліквідацію чи довільну реорганізацію або зміну назви; по-друге, ця норма визначає територіальну основу організації та діяльності Представництва територією АР Крим; по-третє, закріпляє приналежність Представництва до інституту президентства; по-четверте, Основний Закон чітко визначає системність подальшого нормативного регулювання, делегуючи повноваження щодо деталізації правового регулювання статусу цього органу виключно на рівень закону.

Натомість міжінституційний напрям представництва (представники у ВР України, КМ України, КС України) не отримав безпосереднього формально-юридичного закріплення в тексті Конституції. Втім це не виключає конституційну основу їх діяльності. Інституційний статус представників опосередковано визнача-

ється змістом та межами конституційно моделі статусу Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102), а також характером і обсягом його конституційних повноважень (ст. 106) [146].

Конституційною підставою для формування інституту представників Президента України є п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України, згідно з яким Президент «створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби» [146]. У цьому контексті посади представників Президента України набувають статусу структурних ланок допоміжного апарату глави держави. Положення Конституції України знаходять свій розвиток у конституційно-правовій доктрині, яка поряд з нормами Основного Закону, формує конституційний рівень правової основи інституту представників Президента. Як відмічає Д. Жалімас, офіційна конституційна доктрина характеризується кількома взаємопов'язаними рисами: вона сприяє розкриттю змісту Конституції; має зобов'язувальний характер; є засобом забезпечення верховенства Конституції. Взята ж разом із текстом Конституції, вона становить єдине, цілісне джерело конституційного права [126, с. 268].

Важливе значення для конституційних засад міжінституційного представництва при Президентові України має Рішення Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 (справа про Координаційний комітет). У ньому Суд зазначив, що Президент може створювати лише «консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби» для здійснення своїх повноважень (п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України) та що «завданням таких органів є сприяння Президентові України у здійсненні його конституційних повноважень» [138]. Суд також наголосив, що Верховна Рада України не уповноважена створювати органи «при Президентові України», оскільки це є сферою його конституційної компетенції [138].

У цьому ж Рішенні Конституційний Суд України фактично окреслив межу між допоміжним органом та державним органом зі спеціальним статусом, визнавши неконституційним законодавче положення, яке передбачало створення при Президентові України державного органу з власною владною компетенцією [138]. Така

правова позиція має принципове значення для оцінки статусу представників Президента: вони можуть діяти як інституційна форма забезпечення реалізації повноважень глави держави, але не можуть набувати статусу самостійного органу державної влади поза встановленою конституційною моделлю.

Подальший розвиток цієї доктрини міститься в Рішенні Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 (справа про НКРЕКП). У ньому Суд підкреслив, що утворення органів державної влади можливе лише в порядку, передбаченому Конституцією України, а створення нового органу «поза системою органів державної влади», визначеною Основним Законом, потребує внесення конституційних змін. Водночас Суд прямо відмежував орган державної влади від «консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб для забезпечення здійснення повноважень Президента України» [139].

Таким чином, у своєму системному взаємозв'язку рішення Конституційного Суду України № 9-рп/2004 і № 5-р/2019 відіграють важливу роль у визначенні конституційних засад організації та діяльності представників Президента України: представницькі та інші допоміжні структури при Президентові допустимі лише як механізм забезпечення реалізації його конституційних повноважень; такі структури не можуть наділятися самостійною владною компетенцією, що змінює конституційну модель системно-структурної організації органів державної влади; створення органів державної влади «особливого статусу» поза Конституцією є неприпустимим.

Конституційне регулювання інституту представників Президента України не вичерпується вищеназваними нормами Основного Закону, які мають спеціальний відносно нього характер. Важливу роль відіграють й інші конституційні норми, які утворюють загальні конституційні основи цього інституту. Йдеться про конституційні принципи організації та здійснення публічної влади, які формують ціннісні орієнтири та концептуально-правові засади функціонування представників Президента України; про конституційні засади територіального устрою та статусу АР Крим, що визначають організаційну основу територіального представництва Президента України; про конституційний статус Верховної Ради України, Кабінету Мініс-

трів України, Конституційного Суду України, що визначають «систему координат» взаємодії Президента України та його представників з гілками влади.

Так, особливе значення для міжінституційних представників Президента України має передбачений ст. 6 Конституції України принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Він визначає безумовну вимогу відповідності діяльності представників конституційній моделі механізму стримувань і противаг, недопущення порушень балансу гілок влади, функцій і повноважень їх органів.

У цьому контексті принцип законності, встановлений ч. 2 ст. 19 Конституції України, зобов'язує представників Президента України діяти не лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, але й в функціонально-компетенційних межах діяльності Президента [113, с. 68].

Проголошений нормами ст. 2 Конституції України принцип унітаризму – це «…конституційно-правова модель демократичної державності, функціонально-телеологічною домінантою існування та функціонування якої є збереження цілісності і недоторканності своєї території, що визначає зміст і спрямованість …політики держави та є об'єктом її національної безпеки» [341, с. 178]. Керуючись цим принципом, діяльність представників Президента України має спрямовуватися на забезпечення єдності державної влади та територіальної цілісності як фундаментальних засад державності. Представництво в АР Крим, підтримуючи постійний зв'язок між главою держави і автономією, сприяє інтеграції автономії в єдину систему територіальної організації публічної влади в Україні та виступає механізмом збереження єдності конституційного порядку.

Принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України), який визнається «винятковим політико-правовим ідеалом сучасного суспільства» [137, с. 16], виступаючи основою побудови конституційної державності та маючи складний, багатоаспектний зміст [137, с. 16-24], серед іншого обумовлює вимогу правової визначеності, пропорційності та передбачуваності здійснення повноважень. Це має безпосереднє значення для правової основи інституту представників Президента України, адже правове регулювання їх статусу повинно бути чітким, узгодженим і стабільним, а межі повноважень отримувати правове визначення та закріплення.

Узагальнюючи результати аналізу конституційного рівня правової основи організації та діяльності представників Президента України, маємо відмітити, що воно має асиметричний характер. Територіальне Представництво в АР Крим інституціоналізується Конституцією України і має визначений Основним Законом статус, тоді як міжінституційні представники Президента функціонують на підставі загального конституційно-правового дозволу щодо створення главою держави власних допоміжних структур. Така модель конституційного регулювання забезпечує гнучкість у формуванні президентського апарату та організаційних механізмів реалізації повноважень Президента, але разом з тим несе загрозу нестабільності правового статусу представників та залежності його від поточної політичної ситуації. Це зумовлює необхідність детального аналізу наступного – законодавчого – рівня правової основи, який має компенсувати конституційну лаконічність та забезпечити належну регламентацію відносин організації і діяльності представників Президента України.

Конституція, будучи актом установчої влади народу, встановлює з різним ступенем узагальненості основи функціонування усього публічно-владного апарату. Вона спричиняє прямий регулятивний вплив на найбільш важливі для суспільства та держави суспільні відносини, але разом з цим закладає і засади та напрями конкретизованого правового регулювання на рівні законів. З огляду на предмет регулювання та прямий зв’язок зі ст. 139 Конституції України, конституційно-деталізуючий характер має Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» від 2 березня 2000 р. № 1524-III [286], який системно врегулював статус цього органу. Цей Закон відіграє роль спеціальної законодавчої основи, оскільки комплексно вирішує питання інституціоналізації цього органу: встановлює його статус як державного органу, утвореного для сприяння виконанню в АР Крим повноважень Президента України, та засади діяльності; окреслює коло повноважень та прав Представництва; визначає правовий статус Постійного Представника в АР Крим та його заступників.

Важливою регулятивною рисою Закону є його спрямованість на забезпечення конституційного балансу між принципом унітаризму, що складає одну із засад конституційного ладу держави, та додержанням прерогатив конституційного статусу

автономії, встановлених Розділом X Конституції України. У Законі, з дотриманням конституційних меж статусу Президента як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, визначено контрольно-наглядову, інформаційно-аналітичну та правозахисну спрямованість повноважень Представництва, зберігаючи при цьому їх допоміжний стосовно повноважень глави держави характер.

Отже, на рівні спеціального закону забезпечена правова інституціоналізація Представництва в АР Крим, визначений його правовий та інституційний статус. Втім законодавче регулювання діяльності Представництва не може бути визнане системним та достатнім. Аналіз законів України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» [233], «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» [208], «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» [295] та «Про місцеві державні адміністрації» [260] засвідчує, що жоден із зазначених актів не містить прямого нормативного регулювання порядку здійснення повноважень Представництва, що могло б виступати процедурно-правовою гарантією його статусу.

Враховуючи, що вищеназвані законодавчі акти формують нормативне середовище, в межах якого реалізуються функції і повноваження Представництва в АР Крим, відсутність в цих законах норм, які б кореспондували нормам спеціального Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим», свідчить про недостатність системності та повноти законодавчого регулювання. А це несе ризики нормативної фрагментарності, різночитань при практичному застосуванні відповідних норм та залежності порядку реалізації повноважень Представництва від фактичної практики взаємодії та суб'єктивних чинників, що не відповідає принципу правової визначеності.

У цьому контексті маємо запропонувати напрями вдосконалення законодавчого регулювання організації та діяльності Представництва в АР Крим, зокрема, внести наступні зміни до законів України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим», «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» та «Про місцеві державні адміністрації» (в частині районних державних адміністрацій): а) нормативно встановити обов'язок

відповідних органів при здійсненні їх повноважень взаємодіяти з Представництвом в АР Крим у формах та межах, визначених Законом України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим»; б) встановити процедурні гарантії реалізації повноважень та прав Представництва та Постійного представника: обов'язок надавати інформацію за запитами, відповіді на зауваження чи подання тощо, встановивши строки та форму вчинення відповідних дій. Пропоноване оновлення законодавчого регулювання, не змінюючи допоміжний характер Представництва та його ролі у механізмі реалізації повноважень глави держави та взаємодії рівнів публічної влади в цілому, сприятиме, на наш погляд, забезпеченню повноти правового регулювання, підвищенню рівня правової визначеності та забезпеченню процесуальних гарантій реалізації конституційного статусу цього органу.

Характеризуючи стан законодавчого регулювання організації та діяльності представників у ВР України, КМ України та КС України, маємо констатувати його фрагментарність, розпорошеність та відсутність спеціального законодавчого акту [152, с. 422]. В Україні не ухвалено базового закону, який би комплексно визначав статус, систему, гарантії, межі діяльності та відповідальності представників Президента України.

Законодавча основа діяльності цих суб'єктів формується переважно за рахунок включення окремих норм до законодавчих актів (статусних або процесуальних), які регламентують роботу відповідних вищих органів державної влади. Такий підхід, будучи діаметрально протилежним щодо Представництва в АР Крим, дозволяє законодавчо врегулювати здебільшого процедурні аспекти їх діяльності, але не правовий статус в цілому.

Так, окремі повноваження та форми роботи Представника у ВР України фрагментарно окреслюються у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» [296]. При цьому їх правове регулювання має не спеціальний характер, а здійснюється, як правило, в межах регламентації прав більш широкого кола суб'єктів – «представників суб'єкту права законодавчої ініціативи». І лише в окремих випадках Регламент безпосередньо називає представника Президента України як учасника тих чи інших парламентських процедур. При цьому звернення до тексту законів України

«Про комітети Верховної Ради України» [253] та «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [311] засвідчило взагалі повну відсутність будь-яких процесуальних гарантій взаємодії представника Президента України з цими парламентськими органами.

Також фрагментарно норма Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [250] регулює питання діяльності Представника у КМ України. Зокрема, Закон гарантує право представника (або іншої уповноваженої Президентом особи) брати участь у засіданнях Уряду.

Процесуальні права та обов'язки Представника у КС України визначені нормами Закону України «Про Конституційний Суд України» [254]. Закон відносить Представника до кола учасників конституційного провадження, наділяючи відповідним спектром процесуальних прав як уповноважену особу суб'єкта права на конституційне подання.

Таким чином, законодавче регулювання організації та діяльності міжінституційних представників Президента України має фрагментарний характер – воно характеризується відсутністю спеціальної законодавчої основи правового статусу і епізодичністю правового регулювання порядку здійснення повноважень [155, с. 415-416]. Правове регулювання процедурних аспектів діяльності здійснюється: щодо Представника у ВР України – в межах регламентації спільних для всіх представників суб'єктів права законодавчої ініціативи дозвільних можливостей залучення до законодавчої процедури; щодо Представника у КС України – в межах більш загального статусу учасника конституційного провадження; щодо Представника у КМ України – в межах регламентації прав і обов'язків учасника урядового засідання.

Такий стан законодавчого рівня правової основи об'єктивно порушує питання про доцільність розробки і прийняття спеціального законодавчого акту, який системно і комплексно визначив б правовий статус представників Президента України. Відсутність комплексного законодавчого врегулювання їх правового статусу призводить до залежності основних параметрів їх діяльності від підзаконних актів Президента України, що потенційно знижує рівень правової визначеності та інституційної стабільності цього інституту. З огляду на те, що міжінституційні представники

функціонують у сфері взаємодії гілок влади, їх правовий статус повинен мати чітке законодавче окреслення, яке забезпечувало б баланс між гнучкістю організаційного забезпечення діяльності глави держави та дотриманням принципів поділу влади і законності. Запровадження спеціального законодавчого регулювання могло б сприяти уніфікації статусу представників Президента України, усуненню фрагментарності нормативної бази та підвищенню рівня прозорості їх компетенції. Водночас таке врегулювання має зберігати допоміжний характер інституту і не трансформувати його у самостійний орган державної влади, що відповідало б конституційній моделі, сформованій практикою Конституційного Суду України.

У цьому контексті слід відмітити, що в практиці законотворення були спроби законодавчого закріплення статусу представників Президента. Вони здійснювалися в межах проектування законів про Президента України та про його апарат. Так, законопроектом № 3215 від 24 вересня 2008 р. «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» [251], внесеним на розгляд парламенту народним депутатом України Кармазіним Ю.А., пропонувалося врегулювати відносини призначення та звільнення, підпорядкування представників Президента та основні їх повноваження. При чому за своїм статусом представники були віднесені до співробітників канцелярії Президента. Даний законопроект отримав негативний висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України і не був включений до порядку денного сесії.

Цікавою у зв'язку із цим є позиція Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, висловлена у його Висновку на вказаний законопроект. У ньому, зокрема, зазначено, що регулювання питань організації, комплектування, підпорядкування, обсягу повноважень допоміжних органів та служб Президента України законом не відповідає положенням п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України. Оскільки створення таких органів і служб Конституцією віднесено до повноважень Президента України, то очевидно, на думку Головного управління. що і положення про ці органи та служби повинні затверджуватися відповідними актами Президента України. У даному контексті була наведена правова позиція Конституційного Суду

України, який у п. 2 мотивувальної частини свого Рішення № 2-рп/99 від 2 березня 1999 року зазначив, що законами України можуть регулюватися питання, «вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування» [105].

Слід відмітити, що раніше цим же суб'єктом законодавчої ініціативи вже вносився аналогічний законопроект № 2297 від 28.11.2002, який містив аналогічні норми щодо статусу представників Президента України [252]. Але примітним є те, що Головне науково-експертне управління Верховної Ради України у своєму Висновку щодо нього вказало: «…деякі питання нормативно-правового характеру, пов'язані з утворенням та функціонуванням консультативних та дорадчих органів та служб при Президентові України, справді потребують певного регулювання на рівні закону. Проте статус та діяльність цих служб є, як видається, лише частиною більш широкого питання про забезпечення та державні гарантії діяльності Президента України, а це питання, в свою чергу, – частиною комплексу питань, які коротко можуть бути охарактеризовані як «правовий статус Президента України». Оптимальним з точки зору законодавчої техніки вирішенням цих питань є прийняття єдиного Закону «Про Президента України»» [104]. Втім такий законопроект № 0936 від 14.05.2002 «Про Президента України» [289], внесений групою народних депутатів України, містив лише точкові норми щодо представників Президента України у ВР України та у КС України, не визначаючи при цьому ні їх правового статусу, ні законодавчих засад організації та діяльності.

Підсумовуючи, слід зазначити, що конституційний припис щодо повноваження Президента створювати допоміжні органи і служби, на наш погляд, не виключає можливості законодавчого врегулювання загальних засад статусу представників Президента України. За умови дотримання визначених Конституцією України вимог щодо характеру та меж діяльності цих суб'єктів таке регулювання має розглядатися не як обмеження президентських повноважень, а як інструмент забезпечення правової визначеності та інституційної стабільності цього інституту. Відтак це сприяло би реалізації принципів верховенства права та поділу влади, оскільки встановлення чітких меж їх повноважень і процедур взаємодії з парламентом, урядом та іншими ор-

ганами державної влади запобігало б потенційному розширенню їх функціональної ролі та порушенням балансу між гілками влади.

Найбільш оптимальним і поміркованим підходом до законодавчого врегулювання статусу представників Президента України вважаємо включення окремого розділу до закону про допоміжні органи Президента України. Це дозволить не лише повною мірою забезпечити правову інституціоналізацію представників, законодавчо визначити їх правовий статус, але й на законодавчому рівні окреслити інституційний статус представників, їх місце і роль в президентському апараті та механізмі реалізації повноважень глави держави.

Таким чином, законодавчий рівень правової основи організації та діяльності представників Президента України, який покликаний конкретизувати конституційні приписи, наповнити їх предметним змістом та забезпечити стабільний юридичний механізм функціонування цього інституту, наразі характеризується суттєвою асиметрією у підходах до регулювання правового статусу територіальних та міжінституційних представників глави держави, не системністю та фрагментарністю правового регулювання порядку його реалізації. Це неминуче переміщує «центр ваги» правового регулювання організації та діяльності представників Президента України на третій, наймобільніший рівень правової основи – підзаконний.

Підзаконний рівень правової основи організації та діяльності представників Президента України є найбільш динамічним і розгалуженим. Враховуючи виявлену раніше асиметрію конституційного та не системність і фрагментарність законодавчого рівнів правового регулювання, саме на підзаконний рівень переноситься основний тягар правової інституціоналізації цього механізму. Ядро цього рівня складають акти глави держави – укази та розпорядження Президента України, які видаються на виконання Конституції та законів України.

Укази Президента України відіграли ключову роль у збереженні інституційної дієздатності Представництва в умовах тимчасової окупації території АР Крим. Змістовно вони спрямовувалися як на коригування функціональної спрямованості діяльності цього органу, так і структурну адаптацію його до нових викликів. Започаткована Указом Президента України від 20 січня 2016 р. № 16/2016 [191] спрямованість

діяльності Представництва на здійснення правозахисної, аналітично-інформаційної, нормопроектувальної та комунікаційної функцій, на сьогоднішній день відповідає завданням діяльності цього органу, визначеним Указом Президента України «Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим» від 17 жовтня 2019 року № 758/2019 та Стратегією діяльності Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, затвердженою Указом Президента України від 13 квітня 2021 року № 160/2021. Стратегією, зокрема, визначені пріоритетні напрями підвищення ефективності роботи щодо сприяння додержанню прав і основоположних свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території АР Крим та міста Севастополя або переселилися з тимчасово окупованої території і проживають в інших регіонах України, зростанню та зміцненню рівня їх довіри до державних інституцій, виконанню заходів, спрямованих на відновлення територіальної цілісності України, деокупацію і реінтеграцію АР Крим та міста Севастополя [294].

У цьому контексті постає закономірне питання про відповідність Конституції і законам України трансформації підзаконними актами глави держави основних напрямів діяльності державного органу, що були визначені на законодавчому рівні. При цьому слід відмітити, що останні зміни до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» були внесені ще у 2012 році, а Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [231], попри наявність більше тридцяти законів, що вносять до нього зміни і доповнення, та всупереч своїй меті – визначити особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях України – до сьогодні не приділяє належної регулятивної уваги питанням функціонування Представництва в умовах тимчасової окупації Криму.

Відповідь на зазначене питання, на наш погляд, лежить як в формально-юридичній, так і суспільно-політичній його площині. Перша вимагає звернення уваги на нормативну конструкцію ст. 6 Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим». Визначаючи основні повноваження

Представництва, дана стаття у ч. 2 встановлює: «Представництво виконує й інші повноваження відповідно до законодавства України, а також доручення Президента України» [286]. Отже, по-перше, допускається розширення кола повноважень Представництва, та, по-друге, вони мають визначатися актами законодавства України. З огляду на нормативне визначення, яке міститься у ст. 9 Закону України «Про правотворчу діяльність», «законодавство України – це взаємопов'язана та упорядкована система нормативно-правових актів України і чинних міжнародних договорів» [281], до системи якого серед іншого віднесені і нормативні укази Президента України. При цьому слід звернути увагу й на те, що вищезазначені Укази фактично деталізують законодавчо встановлені повноваження Представництва.

Крім того, при оцінці відповідності Конституції України слід враховувати, що Основний Закон не закріплює функції та завдання діяльності Представництва. Вони обумовлюються конституційним статусом Президента України та його роллю у механізмі взаємодії між державним апаратом і органами влади Автономії. Якщо за ординарних умов функціонування держави пріоритетним завданням такої взаємодії є координація та контрольно-наглядова діяльність, спрямована на забезпечення єдності державної влади, територіальної цілісності та конституційного правопорядку; то в екстраординарних умовах окупації території АР Крим та припинення діяльності органів Автономії, на перший план виходять завдання правозахисної та комунікативної діяльності. Така адаптивність не суперечить Конституції України, адже реалізується в межах конституційної моделі статусу Представництва – відповідає допоміжному характеру цього органу і його діяльності в межах компетенції глави держави.

Отже, трансформація пріоритетного спрямування діяльності Представництва в АР Крим в умовах воєнного стану, з одного боку, не суперечить конституційним засадам та законодавчому визначенню правового статусу Представництва, але з іншого – виявляє недоліки системності правової основи, оскільки істотна зміна змісту діяльності цього органу відбулася без відповідних законодавчих змін. У зв'язку із цим видається доцільним законодавче уточнення функціонального призначення Представництва з урахуванням умов воєнного стану та тимчасової окупації території АР Крим, що дозволило б забезпечити правову визначеність у діяльності цього

органу та відповідність між фактичним змістом його діяльності та законодавчою моделлю правового статусу. Для цього слід внести зміни та доповнення до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» задля чіткого визначення тимчасового характеру розширених повноважень у період дії воєнного стану. А з урахуванням довгострокової перспективи – внести зміни до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим», що корелюють із зазначеним, з метою приведення його положень у відповідність до нових безпекових умов.

Поряд із функціональними аспектами, предметом підзаконного правового регулювання стають і відносини організації роботи Представництва. Так, основним підзаконним актом організаційного характеру є указ Президента України, яким затверджується структура та гранична чисельність працівників Представництва в АР Крим [192].

Для юридичного оформлення та вирішення внутрішньо організаційних питань діяльності Представництва Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» надає Постійному Представнику право видавати розпорядження, які є обов'язковими для виконання працівниками Представництва. Так, розпорядженнями Постійного Представника затверджені положення про служби Представництва, штатний розпис, посадові обов'язки співробітників.

Для міжінституційних представників Президента України підзаконні нормативно-правові акти відіграють інституціоналізуючу роль, фактично замінюючи собою відсутній спеціальний закон. Конституційною підставою для такого регулювання визнається вже аналізована норма п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України. Указами Президента України затверджені положення про Представника Президента України у Верховній Раді України [277], Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України [283], Представника Президента України у Конституційному Суді України [285], що визначили правовий статус та засади діяльності цих осіб.

Аналіз чинних редакцій відповідних положень свідчить, що норми їх регулюють організаційні та функціональні аспекти діяльності представників Президента, зокрема: загальні засади інституційного статусу, завдання діяльності та повнова-

ження, права представників, якими вони користуються у взаємодії з органами державної влади; питання організаційного забезпечення діяльності. Окрім цього, Положенням про Представника Президента України у Конституційному Суді України визначаються кваліфікаційні умови та порядок призначення особи на цю посаду. Втім вочевидь вказані акти здебільшого виявляють істотну регулятивну неповноту в частині визначення порядку призначення представників на посади, їх підпорядкованості та відповідальності, а також застарілість та неузгодженість з нормами положення про Офіс Президента.

Оскільки посади представників Президента є не самостійними ланками системи президентського апарату, а структурними підрозділами Офісу Президента України, вони перебувають у сфері загального правового регулювання статусу та порядку діяльності цього державного органу. Положення про Офіс Президента України, затверджене Указом Президента України від 25 червня 2019 року № 436/2019 (з наступними змінами) [271] фрагментарно визначає статус представників Президента у структурі цього органу, а також порядок подання кандидатур та призначення на посади представників. Таким чином, положення про представників Президента та положення про Офіс Президента України утворюють спеціальну та загальну підзаконну основи організації та діяльності представників Президента.

Відповідно до вимог вказаних актів у своїй діяльності представники мають керуватися серед іншого розпорядженнями Керівника Офісу Президента України та наказами Керівника Апарату Офісу Президента України. Ці акти покликані врегульовувати внутрішньо організаційні питання роботи Офісу та забезпечувати нормативне спрямування та координацію діяльності структурних підрозділів, визначення порядку документообігу, інформаційної взаємодії та організаційного підпорядкування в межах структури цього органу. Їх нормативний вплив має похідний характер і спрямований не на встановлення нових повноважень, а на конкретизацію механізмів реалізації вже визначених спеціальними положеннями завдань діяльності представників. Водночас включення таких актів до переліку джерел, якими керуються у своїй діяльності представники, свідчить про високий рівень внутрішньо апаратної інтеграції інституту представників Президента. Втім детальний аналіз

вказаних актів ускладнений відсутністю необхідного рівня публічності та відкритості інформації про організацію роботи Офісу Президента України.

Слід відмітити, що правове регулювання може здійснюватися підзаконними актами й інших органів публічної влади, в предметній сфері регулювання яких здійснюють свою діяльність представники Президента. Зокрема, Регламентом Верховної Ради Автономної Республіки Крим [323] визначалися порядки присутності Постійного Представника на засіданнях Верховної Ради, розсилки проектів актів Верховної Ради до Представництва Президента; Регламентом Ради міністрів Автономії [298] – порядки надання інформації та документів Постійному Представнику, участі його у засіданнях Ради міністрів. Поряд із цим положеннями про представників Президента у КМ України та КС України визначено, що вони у своїй діяльності мають керуватися актами Кабінету Міністрів України, положенням про представника у КС України – також і Регламентом Конституційного Суду України. Аналіз же вказаних актів засвідчує, що норми їх безпосередньо не регулюють питання статусу представників, а створюють процедурно-процесуальне підґрунтя реалізації їх повноважень.

Таким чином, особливістю підзаконного рівня правової основи організації та діяльності представників Президента України є його висока динамічність та рухливість. Президент України, як суб’єкт нормотворчості у цій сфері, наділений широкою дискрецією щодо оперативної зміни структури свого допоміжного апарату. Але навіть за цих умов наявний підзаконний рівень правової основи організації та діяльності представників Президента демонструє свою застарілість та внутрішню неузгодженість. В цілому ж означена модель правового регулювання, з одного боку, надає можливостей швидкого реагування на політичні або кризові, у тому числі безпекові, виклики, забезпечуючи гнучкість та адаптивність. Але з іншого боку, за відсутності законодавчих меж правового статусу (для міжінституційних представників) змінюваність підзаконної основи несе ризики інституційної нестабільності, залежності правового статусу від політичної кон'юнктури та суб'єктивного бачення керівництва Офісу Президента України.

Таким чином, дослідження правової основи організації та діяльності представників Президента України дозволило дійти наступних висновків:

1. З урахуванням вітчизняних та європейських доктринальних підходів правову основу організації та діяльності представників Президента слід визначити як багаторівневу, ієрархічно впорядковану та функціонально узгоджену систему конституційних, законодавчих і підзаконних норм, що визначає інституційний статус представників, порядок їх формування, компетенцію, форми та гарантії діяльності у механізмі реалізації повноважень глави держави. Вона включає не лише сукупність норм, а й їх ієрархічну побудову, взаємозв'язок та регулятивне призначення; вимагає додержання ієрархії нормативно-правових актів та узгодженості правового регулювання на різних його рівнях – конституційному, законодавчому та підзаконному.

2. Специфіка правової основи організації та діяльності представників Президента обумовлюється конституційним статусом глави держави і допоміжним характером інституту. Враховуючи, що представники Президента діють у складному механізмі балансу гілок влади та взаємодії різних рівнів публічної влади, до правової основи їх діяльності мають висуватися підвищені вимоги правової визначеності та передбачуваності. Лише системне, ієрархічно узгоджене та усталене нормативне закріплення правового статусу та порядку його реалізації дозволяє говорити про завершеність правової інституціоналізації представників Президента України.

3. Конституційний рівень правового регулювання становить ядро правової основи і формує як загальні, так і спеціальні конституційні основи організації та діяльності представників Президента України. Загальні конституційні основи включають конституційні принципи організації та здійснення публічної влади, які формують ціннісні орієнтири та концептуально-правові засади функціонування представників Президента України; конституційні засади територіального устрою та статусу АР Крим, що визначають організаційну основу територіального представництва Президента України; конституційний статус Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, що визначають «систему координат» взаємодії Президента України та його представників з гілками влади.

4. Спеціальні конституційні основи організації та діяльності представників Президента України характеризуються своєю асиметричністю: конституціоналізацією і визначенням конституційного статусу Представництва в АР Крим, з одного бо-

ку, і встановленням конституційно-правового дозволу загального характеру як конституційної основи організації та діяльності міжінституційних представників, з іншого. Така модель конституційного регулювання забезпечує гнучкість у формуванні президентського апарату та організаційних механізмів реалізації повноважень Президента, але разом з тим несе загрозу нестабільності правового статусу представників та залежності його від поточної політичної ситуації.

5. Офіційна конституційно-правова доктрина конкретизує конституційні вимоги до організації та діяльності представників Президента України, підтверджуючи, що з точки зору Конституції України представницькі та інші допоміжні структури при Президентові можуть існувати лише як механізм забезпечення реалізації його конституційних повноважень і не можуть трансформуватися у самостійні органи державної влади. У поєднанні з конституційними принципами поділу влади, законності, унітаризму та верховенства права це формує цілісну конституційну модель функціонування інституту представників Президента України.

6. Представництво в АР Крим отримало законодавчу інституціоналізацію на рівні спеціального закону. Втім відсутність кореспондуючих норм у законодавстві, яке регламентує діяльність органів влади АР Крим, а також відсутність спеціального законодавчого врегулювання статусу представників у ВР України, КМ України та КС України свідчить про неповноту та недостатню системність законодавчої основи цього інституту. Це зумовлює залежність порядку реалізації повноважень представників від підзаконних актів та фактичної практики взаємодії, що не повною мірою відповідає вимогам правової визначеності та стабільності правового регулювання.

7. Підзаконний рівень правової основи організації та діяльності представників Президента України характеризується високою динамічністю та функціональною мобільністю. Саме укази Президента України та затверджені ними положення визначають реальний зміст повноважень, організаційні засади та механізми діяльності представників Президента України, компенсуючи фрагментарність законодавчого регулювання, особливо для міжінституційних представників. Укази Президента України відіграли визначальну роль у трансформації функціонального призначення Представництва в АР Крим в умовах тимчасової окупації території Автономії та во-

єнного стану, забезпечивши адаптацію інституту до нових безпекових викликів. Така трансформація, хоча відповідає конституційній моделі статусу і законодавчій регламентації діяльності Представництва, водночас виявляє недоліки системності правової основи, оскільки відбулася без відповідних законодавчих змін.

8. Домінування підзаконного регулювання у формуванні правової основи організації та діяльності представників Президента України, з одного боку, забезпечує гнучкість і оперативність реагування на суспільно-політичні виклики, а з іншого – створює ризики інституційної нестабільності та залежності правового статусу від політичної кон'юнктури. Це засвідчує необхідність пошуку оптимального балансу між організаційною адаптивністю та вимогами правової визначеності, що має бути досягнутий шляхом посилення системності законодавчого рівня регулювання.

9. Аналіз правової основи організації та діяльності представників Президента України засвідчує необхідність її подальшого розвитку і вдосконалення з метою забезпечення системності та правової визначеності законодавчого регулювання. Наявна фрагментарність правового регулювання статусу міжінституційних представників Президента України має бути усунена шляхом системного його врегулювання на рівні закону. Найбільш доцільною формою видається включення окремого розділу до закону про допоміжні органи Президента України. З урахуванням трансформації функціонального спрямування діяльності Представництва в АР Крим доцільним вбачається законодавче уточнення його завдань і повноважень, зокрема через внесення відповідних змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» та до спеціального закону про Представництво. Крім того, потребує кореляції спеціальний Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» із законами, що регламентують діяльність органів влади АР Крим та місцевих державних адміністрацій, шляхом нормативного закріплення обов'язку взаємодії з Представництвом і встановлення процедурних гарантій реалізації його повноважень. Це сприятиме усуненню несистемності конституційного законодавства про представників Президента України, підвищенню рівня правової визначеності та завершенню правової інституціоналізації представників Президента України.

2.2. Система посад представників Президента України, порядок призначення та звільнення.

Характеристика конституційно-правового статусу представників Президента України вимагає, поряд із визначенням правової основи їх організації та діяльності, здійснення дослідження системно-організаційних аспектів інституту представників. Йдеться про визначення системи посад представників Президента України, її внутрішньої структурованості, способу формування та припинення повноважень представників, а також службово-правової природи їх статусу. Такий підхід дозволяє не лише окреслити правосуб'єктність представників Президента, але й розглядати цей інститут як організаційно упорядкований, структурований елемент механізму здійснення президентських повноважень.

Чинне законодавство України встановлює наступну систему посад представників Президента України: посади міжінституційних представників глави держави у вищих органах державної влади – Представник у ВР України, Представник у КМ України, Представник у КС України; Постійний Представник в АР Крим, як керівник єдиноначального державного органу територіального представництва глави Української держави; а також інші представники. Посади міжінституційного та територіального представництва Президента України становлять «ядро» цієї системи, демонструючи свою сталість та конституційно-правову обумовленість в механізмі реалізації повноважень глави держави. Поряд із цим запровадження інших посад представників, як правило, має тимчасовий, нетривалий характер (наприклад, Представник Президента України в Центральній виборчій комісії) або в силу нормативної нерозмежованості статусу та характеру діяльності фактично свідчить про створення посад, які мають формуватися як посада уповноваженого Президента.

Система посад представників Президента України має відкритий характер і формується на підставі рішення глави держави. Законодавчу основу створення, реорганізації або ліквідації та законодавчо визначений статус має лише посада Постійного Представника в АР Крим. Інші посади представників Президента України передбачені Указом Президента України «Питання забезпечення діяльності Президен-

та України» як структурні ланки внутрішньо організаційної будови Офісу Президента України [184]. Використане при цьому узагальнене визначення категорії посад – «представники Президента України» – надає нормативних підстав розширення досліджуваної системи посад.

У такий спосіб система виявляє рису так званої «динамічної стійкості». Якщо стала складова цієї системи забезпечує інституційну спадковість та легітимність, то факультативна – надає системі гнучкості та можливості реагувати на потреби і виклики політико-правового середовища. При цьому, незважаючи на різноманіття посад, що утворюють цю систему, можна виокремити їх спільні риси, які відіграють роль системо утворюючого чинника, – це функціональна спрямованість на забезпечення реалізації конституційної компетенції Президента України, а також спосіб і довірчий характер їх заміщення.

Ґрунтуючись на розробленій в адміністративно-правовій доктрині класифікації посад державного органу [89, с. 69-70; 321, с. 30-33; 90, с. 99, 101], посади представників Президента України можуть бути класифіковані: а) за правовою основою – посади, встановлені законом (посада Постійного Представника в АР Крим) та встановлені указом Президента України (інші посади представників Президента); б) за нормативною обов'язковістю створення – посади, обов'язково створювані (посада Постійного Представника в АР Крим) та створювані за розсудом глави держави (інші посади представників Президента); в) за функціональною роллю – посади міжінституційного представництва (посади представників у ВР України, КМ України, КС України), територіального представництва (посада Постійного Представника в АР Крим), інші посади; г) за ступенем інституційної сталості – посади інституційні та факультативні; ґ) за порядком заміщення – посади, призначувані Президентом України особисто або за поданням керівника Офісу Президента України; д) за підпорядкованістю – посади прямого та опосередкованого підпорядкування Президенту; е) за строком повноважень – посади постійно діючі та тимчасові (наприклад, Повноважний представник Президента України в переговорному процесі з політичного врегулювання конфлікту в придністровському регіоні Республіки Молдова).

Важливе значення має з'ясування особливостей службово-правової природи посад представників. На сьогоднішній день усі посади функціонують як посади в органах державної влади, діючи в організаційній структурі Представництва в АР Крим або Офісу Президента України. Але з урахуванням особливостей їх правового регулювання визначення їх правової природи потребує окремого детального аналізу широкого спектру службово-правових відносин.

Отже, система посад представників Президента України являє собою нормативно визначену та організаційно упорядковану сукупність державних посад, які створюються Президентом України з метою забезпечення його взаємодії з вищими органами державної влади та іншими органами публічної влади.

Базовим елементом цієї системи виступає категорія «посада». Здійснюючи її характеристику, слід виходити з того, що у публічно-правовому розумінні посада не зводиться лише до штатної одиниці державного органу. Вона виступає інституційною формою персоніфікації компетенції цього органу та правовим засобом включення конкретної особи у механізм здійснення публічної влади [88, с. 102]. Тобто у широкому розумінні посада розглядається як первинна структурна одиниця механізму держави, через яку здійснюється реалізація компетенції відповідного органу.

Такому розумінню відповідає вживане переважно у наукових джерелах найбільш загальне поняття «державна посада». Воно визначається як посада, що «…створюється для виконання певних функцій державної адміністрації та вирішення конкретних завдань» [91, с. 49]; «…встановлений державою статусно-правовий елемент державного органу, який визначає місце, роль, повноваження особи, яка її виконує, та етико-правові вимоги щодо неї» [82, с. 272]. Отже, «державна посада» може розглядатися як родове поняття, що охоплює всі публічно-владні посади, створені державою з метою реалізації її функцій та повноважень.

Як було встановлено у підрозділі 1.2, організаційно-правова модель міжінституційного представництва Президента України зазнала істотної трансформації: якщо на попередніх етапах свого розвитку представники функціонували як відносно самостійні державні посади, організаційне забезпечення діяльності яких покладалося на Адміністрацію Президента України, то в сучасних умовах вони інтегровані до

внутрішньо організаційної будови Офісу Президента України, що істотно впливає на характер посад, порядок їх заміщення, інституційно-службові відносини в межах механізму забезпечення реалізації президентських повноважень. І це надає підстав для дослідження їх як посад державного органу.

Посади в державних органах класифікуються залежно від особливостей їх правового статусу, основного призначення, змісту та характеру діяльності, способу обіймання посади та звільнення з неї – на посади державної служби (адміністративні), патронатні, політичні та посади працівників, які виконують функції обслуговування [89, с. 69]. Якщо очевидно, що посади представників не можуть бути з формально-юридичних підстав віднесені до категорії обслуговуючих [234], то питання їх адміністративного, патронатного чи політичного характеру потребує більш детального аналізу. В силу ж відмінностей правової основи організації та діяльності посад міжінституційного та територіального представництва Президента такий аналіз наводиться послідовно – щодо посад представників у ВР України, КМ України, КС України та щодо Постійного Представника в АР Крим.

Нормативне визначення змісту поняття «посада державної служби» наведене у Законі України «Про державну службу»: це – «…визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених частиною першою статті 1 цього Закону» (п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону) [228]. Для потреб галузевого управління застосовуються й інші законодавчі визначення, але вважаємо необхідним спиратися на наведе як базове для публічно-правової характеристики.

Формально-юридичні підстави для такого аналізу надав законодавець. Адже ст. 3 Закону України «Про державну службу» визначає, що «дія цього Закону поширюється на державних службовців … 8) інших державних органів», а серед кола посадових осіб, які належать до апарату Президента України, на яких його дія не поширюється назвав лише: «2) керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників, Голову Національної служби посередництва і примирення та його заступників; 5) Секретаря Ради

національної безпеки і оборони України та його заступників» [228]. Тому можливість віднесення міжінституційних представників до посад державної служби (адміністративних посад) визначається через відповідність їх основним ознакам такої посади.

По-перше, визначальною ознакою посади державної служби є її інституційна включеність до структури відповідного органу. Закон України «Про державну службу» пов'язує посаду зі структурою державного органу, підкреслюючи її організаційну визначеність та місце у внутрішньо організаційній будові органу. Як відмічає Ю.П. Битяк, система посад залежить від структури органу, а в свою чергу раціональність структури та ефективність роботи органу залежить від правильного визначення такої системи, її організації, чіткості встановлених завдань, повноти службового статусу [88, с. 84].

Посади представників у ВР України, КМ України, КС України є елементом внутрішньо організаційної будови Офісу Президента України. Указом Президента від 20 червня 2019 р. № 417/2019 (зі змінами) визначена структура Офісу Президента України, до якої віднесені і «представники Президента України» [184]. Втім види посад представників не конкретизовані, як і не названі вони Положенням про Офіс Президента України, затвердженим Указом Президента України від 25 червня 2019 р. № 436/2019 (зі змінами) [271], п. 7 якого визначає структурні ланки Офісу.

Організаційна включеність до структури Офісу Президента істотно позначається на службовому статусі представників Президента в частині: а) призначення на посади та звільнення з посад за поданням Керівника Офісу (підп. 3 п. 12 Положення про Офіс [271]); б) відсутності прямого підпорядкування Президентові України (п. 8 Положення про Офіс [271]); в) спрямування та координації їх діяльності Керівником Офісу (підп. 4 п. 12 Положення про Офіс [271]); г) обов'язку керуватися у своїй діяльності його розпорядженнями (положення про представників Президента [285; 283; 277]). Відтак з точки зору державно-службових відносин безпосереднім керівником представників Президента визначений Керівник Офісу Президента України.

По-друге, Закон України «Про державну службу» в якості однієї з ознак посади державної служби називає її визначеність штатним розписом державного органу.

Штатний розпис – це документ, затверджений наказом керівника органу, який визначає склад працівників із зазначенням їх посад та посадових окладів, особливостей оплати [357, с. 450]. Міністерство соціальної політики України у своїх Листах від 27 червня 2007 р. № 162/06/187-07 «Щодо штатного розпису»[355] та від 22 березня 2012 р. № 42/06/186-12 «Про затвердження штатного розпису» [246] вказало, шо штатний розпис розробляється на основі внутрішніх організаційно-нормативних документів, зокрема, організаційної структури і встановленої штатної чисельності, з урахуванням вимог нормативно-правових актів, зокрема Класифікатора професій ДК 003-2010, а для бюджетних установ також – форми штатного розпису, затвердженої Наказом Міністерства фінансів України від 28 січня 2002 р. № 57 (у редакції наказу від 26 листопада 2012 р. № 1220) [232]. Штатний розпис характеризується як один з обов'язкових організаційно-розпорядчих документів в діяльності розпорядників бюджетних коштів.

Відповідно до Указу Президента України від 20 червня 2019 р. № 417/2019 штатний розпис Офісу Президента України затверджується Керівником Апарату Офісу Президента України [184]. Аналіз структури штатного розпису Офісу, отриманої в порядку звернення щодо доступу до публічної інформації, засвідчує: посади представників Президента України у штатному розписі не лише не конкретизовані у кількісному і предметному аспекті, а взагалі не передбачені [171; 170]. Отже, дані посади не віднесені до штатних посад Офісу Президента України.

Означений підхід у поєднанні з персоналізованим порядком заміщення на основі індивідуальних актів глави держави надає посадам представників політичного забарвлення. В силу цього набула поширення практика призначення на посади представників народних депутатів України [291; 292; 293]. Але це не лише ставить питання про сумісність цих посад зі статусом народного депутата України, але й несе ризики «подвійної лояльності», де особа одночасно реалізує свій статус члена парламенту та безпосередньо підпорядкована керівнику Офісу Президента. В результаті такий підхід здатен негативно позначитися на ефективності представницької діяльності та порушенні функціональних меж між законодавчою гілкою влади та допоміжним апаратом глави держави.

Не сприяє організаційно-правовій визначеності посад і застосований Указом Президента України 14 квітня 2020 р. № 140/2020 «Про Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України» підхід щодо покладення виконання обов'язків Представника у КМ України поза штатом на керівника Координаційного центру забезпечення взаємодії з Кабінетом Міністрів України [284].

По-третє, посада державної служби має установлені відповідно до законодавства посадові обов'язки. Вона передбачає включення особи у систему службових правовідносин, що характеризуються наявністю прав, обов'язків, обмежень, гарантій та відповідальності. Саме через посаду виникає службово-правовий зв'язок між особою та державою. У теорії публічної служби підкреслюється, що посада є юридичною передумовою набуття статусу службовця, а своєрідним паспортом посади, як вказує Л.Р. Біла-Тіунова, є посадова інструкція, котра має чітко оформити та деталізувати складові правового статусу певної державної посади [92, с. 168].

Положенням про Офіс Президента України затвердження посадових інструкцій державних службовців та працівників Офісу віднесене до відання Керівника Апарату Офісу Президента України (підп. 11 ч. 2 п. 14 Положення [271]). Втім представники Президента України діють на підставі не посадових інструкцій, а затверджених указом Президента України положень про ці посади.

По-четверте, посада державної служби є похідною від компетенції державного органу і має включати певну її частину, зокрема, повноважень, визначених п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу»: щодо «…1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом держав-

них органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством» [228].

У сучасній організаційно-правовій моделі посади представників визнаються структурними ланками допоміжного органу Президента України, що здійснює загальне «організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень» (п. 3 Положення про Офіс [271]). З точки зору структурно-функціональної організації посади представників забезпечують реалізацію низки ключових повноважень Офісу Президента України, зокрема, щодо: забезпечення в установленому порядку взаємодії Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, сприяння підвищенню ефективності такої взаємодії (підп. 8 п. 4 Положення про Офіс [271]); здійснення підготовки проектів конституційних подань, звернень Президента України до Конституційного Суду України та пропозицій щодо позиції Президента України у справах, які розглядаються Конституційним Судом України (підп. 11 п. 4 Положення про Офіс [271]), а також здійснення представництва в судах України інтересів Президента України (підп. 11^{1} Положення про Офіс [271]). Але разом з цим представники Президента зберігають свій статус суб'єктів представництва, які здійснюють інституційно оформлену взаємодію глави держави з іншими органами публічної влади.

Крім законодавчо визначених ознак в адміністративно-правовій доктрині виокремлюються й інші ознаки посад державної служби [321, с. 30-33; 89, с. 68]. Зокрема, вказується на наявність законодавчо установленого порядку утворення та ліквідації посади. Стосовно посад представників Президента слід відмітити наявну дискрецію Президента України – базуючись на загальних приписах п. 28 ст. 106 Конституції він самостійно утворює Офіс Президента України, а за поданням його Керівника, що визначено самим же главою держави у затверджуваному ним Положенні про Офіс Президента України, визначає структуру Офісу, у тому числі вирішує питання створення або ліквідації посад своїх представників.

Крім того, називається також і ознака утримання посади державної служби за рахунок коштів державного бюджету. На сьогоднішній день питання матеріально-

фінансового забезпечення представників є не чітко визначеним. Чинні положення про представників встановлюють лише потребу організаційного забезпечення діяльності представників, покладаючи цей обов'язок на відповідний структурний підрозділ Офісу Президента. Не включення посад представників Президента до штатного розпису Офісу Президента та практика призначення на ці посади чинних народних депутатів України, які виконують посадові обов'язки представників Президента на громадських засадах, унеможливлює застосування загального порядку фінансового забезпечення цих посад, передбаченого законодавством про державну службу.

Таким чином, проведений аналіз правового статусу посад представників Президента дозволяє констатувати його невідповідність законодавчо та доктринально визначеним ознакам, а відтак – і відсутність статусу посади державної служби.

Це з необхідністю ставить питання, чи є посади представників Президента України посадами патронатної служби. Закон України «Про державну службу» не містить визначень ні поняття «патронатна служба», ні «посада патронатної служби», втім наводить перелік таких посад. Так, ч. 1 ст. 92 цього Закону визначає: «до посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прессекретаря Президента України…» [228]. Закон не відносить посади представників Президента до посад патронатної служби. Втім Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1112, якою затверджені умови оплати праці працівників патронатних служб у державних органах, а також схема посадових окладів працівників патронатних служб Президента України, в Офісі Президента України [313], застосовуючи розширювальне тлумачення системи патронатних посад, фактично передбачила встановлення посадових окладів представників Президента як посад патронатної служби. Такий підхід, вочевидь, дозволяє вирішити питання фінансового забезпечення відповідних посад, але не може легалізувати віднесення посад до патронатної служби всупереч відсутності такого визначення у ст. 92 Закону. У зв'язку з цим вважаємо необхідним дослідити шляхом формально-логічного аналізу відповідність посад представників Президента ознакам цього виду державних посад.

Слід відмітити, що позиція законодавця у питанні правового регулювання статусу патронатної служби вбачається дещо непослідовною на відміну від поперед-

ньої редакції Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII, який прямо відносив посади патронатної служби до державної служби (ст. 15 Закону) [228]. Чинний же Закон, з одного боку, встановлює, що дія його не поширюється на працівників патронатних служб (п. 18 ч. 3 ст. 3 Закону), а з іншого – містить у своєму змісті ст. 92, яка визначає особливості патронатної служби. Такий підхід породжує неоднозначність правозастосування і широку наукову дискусію щодо віднесення патронатної служби до особливого виду державної служби [149, с. 185-190; 160, с. 92-101; 173, с. 15-16].

Посади патронатної служби вирізняються низкою особливостей.

По-перше, патронатна служба є різновидом публічної служби, що забезпечує діяльність осіб, які займають, як правило, політичні посади. На сьогоднішній день в Україні немає нормативно визначеного переліку державних політичних посад, лише окремі закони України певні посади визначають як політичні (наприклад, закони України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади»). В силу цього маємо послуговуватися доктринальним визначенням: політичними є посади, які визначені Конституцією та законами України як посади органів державної влади, які обіймаються внаслідок обрання на неї українським народом або призначення всенародно обраними носіями державної влади на визначений законом термін чи з метою реалізації політичної програми [89, с. 70]. З цієї точки зору посада Президента України визначається саме як політична.

Діяльність представників Президента спрямована на забезпечення реалізації повноважень глави держави як всенародно обраного носія державної влади, політичний мандат якого має загальнонаціональний характер. Здійснюючи представництво Президента у ВР України, КМ України чи КС України, вони фактично забезпечують втілення його вже не приватної, а публічно-правової волі. Водночас представники Президента не є самостійними суб’єктами державної влади, а діють виключно як інституційний механізм реалізації повноважень Президента.

По-друге, основне функціональне призначення посад патронатної служби, як правило, полягає у виконанні консультативно-дорадчих, інформаційно-аналітичних та інших допоміжних функцій.

Завдання діяльності представників Президента України визначені положеннями про представників і полягають у забезпеченні взаємодії між Президентом України та вищими органами державної влади. Вони реалізуються в організаційно-функціональних межах Офісу Президента України, який «є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом України відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України» і основним завданням своїм має «організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень» [271]. При цьому представники не наділені публічно-владними повноваженнями, а здійснюють організаційно-процесуальне забезпечення участі Президента у діяльності інших органів державної влади. Таким чином, їх діяльність має допоміжний характер і спрямована на забезпечення реалізації позиції глави держави, а не самостійне здійснення владних повноважень.

По-третє, посади патронатної служби мають персоніфіковану спрямованість – вони передбачають службову діяльність не від імені держави або її органу, а від імені конкретної посадової особи, до складу патронатної служби якої вони включені. Реалізуючи завдання і функції в інтересах цієї посадової особи, вони їй підпорядковані, є підзвітними і відповідальними перед цією особою.

Положеннями про представників Президента України передбачено, що представник є особою, яка уповноважується Президентом України забезпечувати взаємодію між Президентом України і відповідним органом державної влади. При цьому слід враховувати особливу правову природу посади глави держави – Президент України, будучи органом державної влади, водночас є персоніфікованим носієм конституційної компетенції, повноваження якого здійснюються ним особисто. Вступаючи у відповідні правовідносини з вищими органами державної влади, представники діють саме як представники глави держави, відтворюючи його позицію та забезпечуючи її врахування і втілення у діяльності відповідних органів.

Отже, посада представників Президента передбачає вчинення дій від імені глави держави як персоніфікованого носія конституційних владних повноважень, але не від імені Офісу Президента України, у структуру якого вони включені, або

його керівника. Разом з цим Положення про Офіс Президента України не включає посади представників до числа тих, які підпорядковуються безпосередньо Президенту України, але покладає обов'язки спрямування і координації їх діяльності на керівника Офісу Президента. І таке, «опосередковане» підпорядкування створює внутрішню суперечність між інституційною природою представництва та службово-правовим статусом посади.

Крім того, слід відмітити, що відносини підзвітності, підконтрольності та відповідальності представників Президента України чинним законодавством не врегульовані.

По-четверте, посади патронатної служби заміщуються за принципом особистої довіри і характеризуються особливим порядком призначення (без обов'язкового проведення конкурсу; призначення на строк повноважень особи, працівником патронатної служби якої призначається) та звільнення (припинення трудових правовідносин в день припинення повноважень особи, працівником патронатної служби якої особа призначена; дострокове звільнення за ініціативою особи, працівником патронатної служби якої вона призначена, або керівника патронатної служби).

Відповідно до п. 12 Положення про Офіс Президента України представники Президента України призначаються Президентом України за поданням керівника Офісу Президента [271]. При цьому законодавство не встановлює ні конкурсних процедур відбору кандидатів на посаду, ні, як правило, кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади. Виключення становить посада Представника у КС України, щодо кандидатів на яку відповідне Положення передбачає, що особа повинна мати вищу юридичну освіту, володіти державною мовою (п. 4 Положення про Представника Президента України у Конституційному Суді України) [285].

Слід відмітити, що чинне законодавство України не визначає строк перебування особи на посаді представника Президента і не обмежує його строком повноважень глави держави. Більше того, Положення про Представника Президента України у Конституційному Суді України вказує, що Представник уповноважується представляти Президента на постійній основі (п. 4 [285]).

Представник Президента може бути звільнений з посади за власною ініціативою, за ініціативою керівника Офісу Президента України або самого Президента рішенням Президента України. Водночас законодавство не містить вимоги припинення служби на посаді представника у зв'язку з припиненням повноважень Президента України.

По-п'яте, будучи посадами органів державної влади, посади патронатної служби передбачають оформлення трудових правовідносин, включення до штатного розпису патронатної служби та відповідного матеріально-фінансового забезпечення.

Як вже відмічалося вище, представники Президента є самостійними структурними ланками Офісу Президента України. Вони не включені до складу Кабінету Президента України, який є патронатною службою глави держави. Посади представників не передбачені у штатному розписі Офісу Президента України, що не узгоджується з наявністю встановлених Постановою Кабінету Міністрів України розмірів посадових окладів [313]. Це, як і практика зайняття посад представників на громадських засадах свідчить про відсутність типової для патронатної служби моделі фінансового забезпечення.

Отже, посади представників Президента України виявляють певні ознаки посад патронатної служби – вони забезпечують реалізацію повноважень Президента України; основне їх функціональне призначення полягає у виконанні допоміжних функцій; представники діють не від власного імені, а від імені глави держави, який є персоніфікованим носієм конституційної компетенції; порядок заміщення посад має довірчий характер. Але водночас ці посади не відповідають низці ключових нормативних характеристик, зокрема щодо строковості перебування на посаді, відносин підпорядкування та підзвітності безпосередньо Президентові, оформлення трудових правовідносин, матеріально-фінансового забезпечення, а також прямого законодавчого віднесення до категорії посад патронатної служби.

Повнота аналізу службово-правової природи посад представників Президента України зумовлює необхідність їх оцінки на відповідність ознакам політичних посад. Як вже зазначалося вище, і поняття «політична посада», і система таких посад на сьогоднішній день нормативно не визначені. Для позначення політичних посад у

юридичних джерелах застосовуються такі терміни, як «політик», «політичний посадовець», «політичний діяч» [80, с. 10-11]. Вони характеризуються особливим правовим статусом посад, яким властивий, як правило: конституційно визначений порядок заміщення посад та звільнення з них; строковий характер виконання повноважень за посадою, що обумовлений, дією політичного мандату; функціональна спрямованість на визначення державної політики у певних сферах або галузях; політичним або конституційно-правовим характером відповідальності [89, с. 71-72].

Вказані ознаки вочевидь не притаманні посадам представників Президента України – вони не мають конституційно закріпленого статусу; нормативно визначеного строку виконання повноважень; не формують державну політику і не несуть політичної відповідальності. Відтак, попри наявність значної політичної складової в діяльності представників, посади їх не можуть бути віднесені до виду політичних.

Отже, в результаті наведеного аналізу маємо констатувати, що за своїми рисами посади представників Президента України не виявляють відповідності жодному із законодавчо визначених видів служби в органах державної влади. Включення урядовою постановою цих посад до схеми посадових окладів працівників патронатних служб Президента України, в Офісі Президента України [313] радше свідчить про фінансове забезпечення їх відповідно до окладів патронатної служби, ніж про наявність визначеного Законом України «Про державну службу» статусу посад патронатної служби. Це виявляє, на наше переконання, не поза конституційний або незаконний характер посад, а неналежне правове регулювання статусу, яке зберігає широкий простір для дискреції Президента, політичного та суб'єктивного розсуду.

Нормативна неповнота у визначенні статусу представників Президента України зумовлює необхідність концептуального впорядкування відповідного інституту з урахуванням принципу поділу влади та системності публічної служби. У зв'язку з цим маємо запропонувати авторську модель правового статусу посад представників Президента України та шляхи її законодавчого закріплення.

Враховуючи те, що представники Президента України не здійснюють самостійних владних повноважень, не приймають загальнообов'язкових рішень, а уповноважуються Президентом України вступати у правовідносини з вищими органами

державної влади від його імені, їх діяльність отримує організаційно-процесуальний характер і спрямована на забезпечення реалізації конституційної компетенції глави держави. Така специфіка функціональної спрямованості дозволяє розглядати відповідні посади як інституційну форму організаційного забезпечення діяльності глави держави.

У цьому контексті обґрунтованим видається віднесення посад представників Президента України до системи патронатної служби з одночасним нормативним врегулюванням її особливостей. Такий підхід, на наш погляд, дозволяє, не порушуючи логіки Закону України «Про державну службу» і не допускаючи необмеженого розширення видів публічної служби, усунути наявну нормативну невизначеність та систематизувати службово-правовий статус представників Президента в межах існуючої законодавчо визначеної моделі публічної служби. Тому вважаємо необхідним внесення змін до ст. 92 Закону України «Про державну службу» з метою віднесення посад представників до кола патронатних посад Президента України.

Поряд із цим особливості проходження патронатної служби на посадах представників Президента України мають враховувати особливий інституційний статус цих посад. З цією метою особливості заміщення, звільнення, правового статусу посад представників мають бути визначені у відповідному підрозділі щодо представників Президента України закону про допоміжні органи Президента України.

При цьому пропоноване нормативне регулювання має враховувати наступні положення.

По-перше, представницька діяльність від імені Президента, як і статус патронатної посади, вимагає встановлення прямого підпорядкування Президенту посад його представників. З цією метою пропонуємо розширити визначений п. 8 чинної редакції Положення про Офіс Президента України перелік посад, безпосередньо підпорядкованих Президентові України, включивши до нього посади представників.

По-друге, за для усунення існуючої службової підпорядкованості посад представників Президента України керівнику Офісу Президента України визначити, що призначення на відповідні посади та звільнення з них здійснюються главою держави

особисто без обов'язкового подання кандидатур Керівником Офісу. При цьому особи призначаються на строк повноважень Президента України.

По-третє, дані посади мають зберегти довірчий характер заміщення. Разом з цим, враховуючи особливу функціональну роль у реалізації повноважень глави держави, вважаємо необхідним забезпечити засади висококваліфікованої, професійної діяльності на посадах представників Президента України. Хоча непоодинокими є твердження про те, що патронатна служба має «позапрофесійний характер» [343, с. 23], підтримуємо позицію, що «…від функціонування патронатної служби багато в чому залежатиме ефективна діяльність патрона, перелік завдань, обов'язків і повноважень, передбачених чинним законодавством для посад патронатної служби, передбачає високий рівень знань, компетентностей особи, її професіоналізм» [173, с. 21-22]. Тому цілком обґрунтованим вважаємо встановлення кваліфікаційних вимог до кандидатів на посаду.

Так, необхідно закріпити, що кандидати на посаду представника Президента України мають бути громадянами України, які мають ступінь вищої освіти не нижче освітнього рівня магістра (для представника у КС України – за галуззю 08 – право, спеціальністю 081 – право), володіють державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови, мають не менше п'яти років досвіду у відповідній сфері (наприклад, представник у ВР України – у сфері нормотворчої, законодавчої або юридично-експертної діяльності; представник у КМ України – досвід публічної служби або державного управління; представник у КС України – досвід у правничій сфері або сфері конституційного права), а також бездоганну ділову репутацію.

Відповідно не може на посаду представника Президента України призначатися особа, яка має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; рішенням суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; піддавалася адміністративній відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією.

По-четверте, з метою попередження конфлікту інтересів та гарантування інституційної неупередженості мають бути встановлені обмеження щодо кандидатів на посаду представників Президента України. Зокрема, вважаємо необхідним передбачити несумісність цієї посади з мандатом народного депутата України або здійсненням інших представницьких повноважень.

Політичній неупередженості має сприяти нормативна вимога припинення або призупинення членства в політичній партії на час перебування особи на посаді.

По-п’яте, включення до структури Офісу Президента України посад представників зумовлює необхідність визначення характеру внутрішньо організаційних відносин. Посади представників Президента України, на наш погляд, повинні функціонувати як відносно відокремлена система патронатних посад, кадрове, організаційне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення якої у порядку, визначеному законом, покладене на Офіс Президента України. Ця система посад є самостійною ланкою структури Офісу (можливо – Служба представників Президента України), включається до його структури та штатного розпису. Вона не входить до складу структурних підрозділів Офісу, структурні підрозділи не втручаються у здійснення функцій представників Президента, але водночас спеціально створені структурні підрозділи здійснюють її забезпечення.

По-шосте, законодавство має унормувати відносини підзвітності, підконтрольності та відповідальності представників Президента України. Зокрема, доцільно встановити, що представники щорічно або за дорученням Президента звітують про свою роботу персонально перед Президентом України. Узагальнена звітна інформація підлягає оприлюдненню на офіційному веб-сайті Офісу Президента. Це сприятиме впровадженню вимог публічності та прозорості в роботу як представників, так і основного допоміжного органу глави держави.

По-сьоме, представники мають нести відповідальність за результати своєї роботи перед Президентом України. Саме він приймає рішення про звільнення особи з займаної посади. Втім право порушувати питання відповідальності перед Президентом може бути надане й іншим особам – керівнику Офісу Президента України або

керівнику того органу державної влади, в якому здійснює представництво відповідна особа.

Запропонована модель правового регулювання статусу посад представників Президента дозволить, на наш погляд, усунути існуючу розбіжність між інституційним статусом представників та їх службово-правовим становищем у структурі Офісу Президента України. При поєднанні професійних засад діяльності з довірчим характером порядку заміщення та перебування на посаді така модель здатна перетворити представників Президента з інструменту політичного впливу на інституційно-правовий механізм реалізації функцій глави в механізмі взаємодії гілок влади.

Дослідження правового статусу Постійного Представника в АР Крим виявляє, аналогічно до посад міжінституційних представників, істотні проблеми нормативного регулювання, незважаючи на те, що має законодавчу основу. Характеризуючи особливості статусу у контексті вище вже названих законодавчих рис посади державної служби, слід відмітити наступне.

По-перше, правовий статус Постійного Представника має законодавчу основу. Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» визначає Представництво як державний орган, утворений Президентом України з метою забезпечення здійснення його повноважень на території АР Крим. Очолює цей орган Постійний Представник в АР Крим, який призначається та звільняється з посади Президентом. Таким чином, на відміну від міжінституційних представників, посада Постійного Представника є посадою керівника єдиноначального державного органу.

По-друге, визначальною ознакою посади державної служби є її інституційна включеність до структури відповідного державного органу. Посада Постійного Представника прямо передбачена Законом України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим», а також структурою Представництва, затвердженою Указом Президента України від 17 жовтня 2019 року № 758/2019 (в редакції Указу від 13 серпня 2021 року № 359/2021 [192]. Постійний Представник очолює державний орган, який має статус юридичної особи, власну структуру, штат і кошторис. Як його керівник, він здійснює оперативне управління діяльністю цього

органу, затверджує положення про структурні підрозділи, призначає та звільняє працівників, визначає їх посадові обов'язки. Отже, посада Постійного Представника не лише включена до структури державного органу, а й передбачає функціональні обов'язки щодо його організації. У зв'язку з цим повністю відповідає вимогі інституційної визначеності посади державної служби.

По-третє, законодавча модель посади державної служби передбачає її визначеність штатним розписом та матеріально-фінансове забезпечення за рахунок коштів державного бюджету. Відповідна пряма норма встановлена ч. 1 ст. 15 Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим». А згідно ч. 4 ст. 15 Закону Постійний Представник за умовами матеріального та соціально-побутового обслуговування прирівнюється до керівника центрального органу виконавчої влади. Посада Постійного Представника включена до штатного розпису Представництва [192]. Це свідчить про бюджетну та штатну визначеність посади, що є характерною ознакою державної служби.

По-четверте, посада державної служби передбачає наявність встановлених законом посадових обов'язків і включення особи до системи службових правовідносин. Закон прямо визначає повноваження Постійного Представника, які включають правоможливості як організаційного, так і публічно-правового характеру. Він виконує доручення Президента України, бере участь у засіданнях Верховної Ради АР Крим та Ради міністрів АР Крим з правом дорадчого голосу, вносить подання щодо усунення порушень Конституції і законів України, а у разі їх невиконання – подає Президенту пропозиції щодо реагування. Такі повноваження виходять за межі суто допоміжної діяльності і свідчать про здійснення публічних функцій у межах компетенції державного органу. Але, враховуючи, що діяльність Постійного Представника є елементом конституційного механізму реалізації повноважень Президента України, Закон регламентує відносини підзвітності Постійного Представника, закріплюючи у п. ч. 1 ст. 10: «Постійний Представник … є) звітує перед Президентом України про виконання своїх обов'язків, постійно інформує його з питань, що мають загальнодержавне значення» [286].

По-п’яте, для посади державної служби характерними є встановлені законом обмеження та гарантії. Закон встановлює для Постійного Представника вимоги щодо несумісності: він не може бути народним депутатом України, займатися іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової чи творчої), входити до керівних органів суб’єктів господарювання. Крім того, на час перебування на посаді він зупиняє членство у політичних партіях. Такі обмеження кореспондують із загальними принципами державної служби та спрямовані на забезпечення інституційної неупередженості.

Водночас порядок призначення на посаду – одноосібно Президентом України – не є характерним для заміщення посад державної служби. Втім, попри довірчий характер призначення та на відміну від посад патронатної служби або політичних посад, строк повноважень Постійного Представника не визначається строком повноважень Президента України або строком політичного мандату, а має постійний характер, притаманний державній службі.

Отже, проведений аналіз виявляє здебільшого відповідність посади Постійного Представника в АР Крим правовій природі посад державної служби, за виключенням риси довірчого характеру її заміщення. Ця посада є посадою керівника самостійного державного органу, що має законодавчо визначений статус, штатну та бюджетну визначеність, передбачає здійснення управлінських повноважень і має встановлені законом гарантії. Така характеристика відрізняє її від посад міжінституційних представників Президента України та підтверджує внутрішню неоднорідність системи посад представників глави держави.

Разом з цим нормативне регулювання службово-правової природи посади Постійного Представника в АР Крим є нечітким і непослідовним. Попри норму ч. 4 ст. 15 Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» про прирівнення посади за умовами матеріального та соціально-побутового обслуговування до керівника центрального органу виконавчої влади [286], Закон України «Про державну службу» встановлює, що «дія цього Закону не поширюється на: «2) … Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників» (ч.3 ст. 3) та не відносить посаду Постій-

ного Представника до кола посад, особливості проходження державної служби на яких визначені ст. 91 Закону [228]. Одночасно Закон не відносить цю посаду і до числа посад патронатної служби, що встановлені ст. 92 Закону.

Звернення до підзаконних урядових актів також не додає чіткості цьому питанню. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 304 (з наступними змінами) визначає розмір посадового окладу та регламентує інші питання матеріально-фінансового забезпечення Постійного Представника як керівника державного органу, на якого не поширюється дія Закону України «Про державну службу» [312]. У цей же час інша урядова Постанова від 18 січня 2017 р. № 15 (в редакції постанови від 2 лютого 2022 р. № 89) визначає розмір посадового окладу керівника Представництва в АР Крим, яким і є Постійний Представник, як посади державної служби [187].

Отже, на сьогоднішній день маємо констатувати відсутність системного, взаємоузгодженого та чіткого підходу законодавця до нормативного регулювання службово-правового статусу Постійного Представника. У зв'язку із цим та з урахуванням встановлених особливостей правової природи цієї посади вважаємо необхідним внести зміни до Закону України «Про державну службу» та юридично визначити посаду Постійного Представника в АР Крим як посаду державної служби, особливості якої визначаються законом. Кореспондуючі цьому зміни внести до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» та привести акти Кабінету Міністрів України у відповідність з оновленими положеннями вказаних законів.

Проведений аналіз правового статусу посад представників Президента України засвідчує внутрішню неоднорідність їх системи. Незважаючи на спільну функціональну спрямованість – забезпечення реалізації повноважень глави держави, – посади міжінституційних представників та посада Постійного Представника АР Крим мають різні правову природу та ступінь організаційно-правової оформленості. Посади представників у ВР України, КМ України та КС України не відповідають законодавчо визначеним ознакам посад державної служби, патронатної служби або політичних посад. Їх статус характеризується довірчим порядком формування, відсутні-

стю конкурсних процедур, неврегульованістю строку перебування на посаді та особливостями матеріально-фінансового забезпечення. За своєю суттю вони здійснюють організаційно-процесуальне забезпечення діяльності Президента України як одноосібного органу державної влади, що наближує їх до моделі патронатної служби. Однак чинний Закон України «Про державну службу» не надає їм такого статусу, а наявна урядова постанова відносить їх до цієї категорії посад лише у питаннях матеріально-фінансового забезпечення. Натомість посада Постійного Представника в АР Крим має законодавчо визначений статус керівника самостійного державного органу, передбачає штатну організацію, бюджетне фінансування, управлінські повноваження щодо апарату та гарантії свого статусу. Вона за своєю природою не є ні патронатною, ні політичною посадою, а належить до посади державної служби.

Таким чином, система посад представників Президента поєднує у своїй усталеній, інституційній складовій посаду територіального представництва глави держави, що має адміністративний характер посади державної служби, з посадами міжінституційного представництва, що функціонують на засадах патронатної служби. Така внутрішньо системна диференціація вимагає свого концептуального впорядкування на законодавчому рівні з урахуванням різної правової природи вказаних посад та функціональної ролі у механізмі здійснення президентських повноважень.

Проведене дослідження системи посад представників Президента України, порядок призначення та звільнення дозволило дійти наступних висновків.

1. Система посад представників Президента України є нормативно визначеною та організаційно упорядкованою сукупністю державних посад, що створюються главою держави з метою забезпечення його взаємодії з вищими органами державної влади та іншими органами публічної влади. Вона має відкритий характер і поєднує інституційно сталу складову з факультативною, що надає їй ознак «динамічної стійкості» та здатності адаптуватися до змін політико-правового середовища.

2. Застосована класифікація посад представників Президента України дозволяє систематизувати їх за правовою основою, нормативною обов’язковістю створення, функціональною роллю, ступенем інституційної сталості, порядком заміщення, підпорядкованістю та строком повноважень. Такий підхід виявляє внутрішню

структурованість системи та підтверджує її неоднорідний характер, зокрема розмежування посад міжінституційного та територіального представництва Президента.

3. Посади представників у ВР України, КМ України та КС України не відповідають законодавчо визначеним ознакам посад державної або патронатної служби. Їх статус характеризується довірчим порядком формування, відсутністю конкурсних процедур, неврегульованістю строку перебування на посаді та особливостями матеріально-фінансового забезпечення. За своєю суттю вони здійснюють забезпечення діяльності Президента України як одноосібного органу державної влади, що наближує їх до моделі патронатної служби. Однак чинний Закон України «Про державну службу» не надає їм такого статусу, а наявна урядова постанова відносить їх до цієї категорії посад лише у питаннях матеріально-фінансового забезпечення.

4. Проведений аналіз виявляє здебільшого відповідність посади Постійного Представника в АР Крим правовій природі посади державної служби, за виключенням риси довірчого характеру її заміщення. Ця посада є посадою керівника самостійного державного органу, що має законодавчо визначений статус, штатну та бюджетну визначеність, передбачає здійснення управлінських повноважень і має встановлені законом гарантії. Така характеристика відрізняє її від посад міжінституційних представників Президента та підтверджує внутрішню неоднорідність системи посад представників. Втім нормативне регулювання службово-правової природи посади Постійного Представника в АР Крим є нечітким і непослідовним.

5. Посади представників Президента не можуть бути віднесені до політичних посад, оскільки прямо не передбачені Конституцією України, не пов’язані зі строковістю політичного мандата, не формують державну політику та не несуть політичної відповідальності. Попри наявність політичної складової у діяльності представників, їх функціональне призначення має організаційно-забезпечувальний характер.

6. Удосконалення правового регулювання системи посад представників Президента України має ґрунтуватися на розмежуванні їх службово-правової природи. Посада Постійного Представника в АР Крим має бути чітко визначена як посада державної служби, особливості проходження якої встановлюються законом, із внесенням відповідних змін до Закону України «Про державну службу» та узгодженням

із Законом України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим».

7. Щодо посад міжінституційних представників Президента України доцільним є віднесення їх до системи патронатної служби з одночасним нормативним визначенням особливостей заміщення, звільнення, підпорядкованості, підзвітності, відповідальності та кваліфікаційних вимог. Такий підхід дозволяє, не порушуючи логіки Закону України «Про державну службу» і не допускаючи необмеженого розширення видів публічної служби, усунути наявну нормативну невизначеність та систематизувати службово-правовий статус представників Президента в межах існуючої законодавчої моделі публічної служби. З цією метою пропонується внесення змін до ст. 92 Закону України «Про державну службу» та закріплення спеціального підрозділу щодо представників у законі про допоміжні органи Президента України.

8. Авторська модель правового статусу посад міжінституційних представників Президента передбачає: а) пряме підпорядкування представників главі держави; б) призначення та звільнення Президентом без обов'язкового подання Керівника Офісу Президента України; в) встановлення довірчого порядку заміщення з одночасним визначенням кваліфікаційних вимог до кандидатів (щодо наявності громадянства України, ступеню вищої освіти, володіння державною мовою, досвіду роботи у відповідній сфері, ділової репутації); г) гарантування політичної та інституційної неупередженості шляхом встановлення обмежень щодо кандидатів на посаду; ґ) включення системи посад як самостійної ланки Офісу Президента України (Служба представників Президента України), внесення до його структури та штатного розпису; д) організаційне, кадрове та матеріально-фінансове забезпечення діяльності представників структурними підрозділами Офісу без втручання у зміст представницької діяльності; е) нормативне врегулювання відносин підзвітності, підконтрольності та відповідальності. Така модель правового регулювання надає змоги усунути існуючу розбіжність між інституційним статусом представників Президента України та їх службово-правовим становищем і перетворити інститут представників з інструменту політичного впливу на інституційно-правовий механізм реалізації функцій глави держави в механізмі взаємодії гілок державної влади.

2.3. Правове регулювання функцій і повноважень представників Президента України.

Досліджуючи конституційно-правовий статус представників Президента України, особливу увагу маємо звернути на аналіз функцій і повноважень, їх правове регулювання. Адже саме він надає можливість детально простежити роль інституту представників у механізмі реалізації конституційної компетенції глави держави, виявити проблеми правового регулювання та запропонувати шляхи їх вирішення.

Функції представників Президента України, як правова категорія, позначають їх об'єктивно обумовлені «основні напрями або види діяльності, які виражають суть і призначення, суспільні місце і роль» [357, с. 313]. Втім нормативного закріплення ця категорія, як правило, не отримує. Аналіз законодавства про представників Президента свідчить, що нормативно визначаються, як правило, їх основні завдання, повноваження та права, але не функції. Останні становлять узагальнену конструкцію, і, як відзначається у державознавчих джерелах, є результатом виявлення належної публічно-владному суб'єкту компетенції [360, с. 61; 117, с. 59]. Але навіть за відсутності безпосереднього нормативно-правового встановлення, функції визнаються первинною категорією для визначення обсягу і характеру компетенції органу. У цьому контексті функції відображають соціально-правове призначення відповідного інституту, тоді як компетенція виступає юридичною формою їх реалізації, що конкретизується у системі повноважень, прав та обов'язків відповідних посадових осіб. В свою чергу функції обумовлюються загальним конституційно-правовим статусом органу та завданнями його діяльності [100, с. 822-823].

Отже, функції представників Президента України розглядаються нами як об'єктивно обумовлені, узагальнені напрями реалізації їх нормативно визначеної компетенції, що відображають соціально-правове призначення інституту представників та забезпечують реалізацію конституційних повноважень глави держави у взаємодії з органами публічної влади. Зміст та характер конституційних повноважень Президента України у сфері взаємодії з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, органами влади АР Крим, а також

допоміжний характер діяльності представників Президента виступають визначальними чинниками формування функціонально-компетенційних аспектів їх діяльності.

Загальне функціональне призначення представників Президента полягає у здійсненні ними низки взаємопов'язаних функцій, через реалізацію яких, як зазначалося у підрозділі 1.1, забезпечується інституційно-опосередкована участь глави держави у діяльності відповідних органів публічної влади та деталізується загальна інституційна функція публічно-правового представництва Президента України. Насамперед йдеться про інституційно-репрезентативну функцію, яка передбачає доведення та відстоювання позиції Президента перед відповідними органами публічної влади, що сприяє формуванню узгодженої та консолідованої політико-правової позиції публічно-владного апарату [153, с. 100-102].

Задля забезпечення реалізації цієї функції на рівні відповідного органу влади та його структурних підрозділів представник Президента уповноважується брати участь у їх роботі, наділяючись при цьому відповідними процесуальними правами і обов'язками. Такий напрям діяльності характеризує публічно-процедурну функцію представників Президента, яка полягає у забезпеченні участі глави держави у публічно-правових процедурах діяльності відповідних органів влади – парламентських, урядових, конституційно-процесуальних та інших.

Забезпечення постійного інституційного зв'язку між Президентом і відповідними органами влади характеризує комунікативну функцію діяльності цих посадових осіб. Отримуючи інформацію про діяльність відповідного органу влади, здійснюючи її збір, узагальнення та аналіз, представник виступає інформаційним посередником між Президентом і цим органом. Така діяльність відображає інформаційно-аналітичну функцію представництва.

Водночас особливого значення набуває інформація щодо змісту рішень, які ухвалюються відповідним органом, а також їх відповідності Конституції та законам України. Збір і аналіз такої інформації у межах здійснення моніторингу законності актів органів влади характеризує моніторингову функцію діяльності представників Президента. Отримані у результаті такого моніторингу відомості можуть ставати

підставою для вжиття заходів реагування на допущені порушення конституційного правопорядку та законності.

Таким чином, система функцій представників Президента відображає різні аспекти реалізації представництва глави держави у системі органів публічної влади та забезпечує інституційно-опосередковане здійснення його конституційної компетенції. Ця система має універсальний характер. Однак для окремих представників Президента кожна із зазначених функцій наповнюється конкретним публічно-правовим змістом та набуває різної пріоритетності залежно від статусу відповідного органу, характеру інституційної взаємодії Президента України з таким органом та особливостей нормативно визначених цілей і завдань діяльності представників.

Функціональне призначення представників Президента знаходить своє відбиття в нормативно закріплених цілях і завданнях їх діяльності та конкретизацію матеріальних та процесуальних аспектів – у повноваженнях, посадових і процесуальних правах і обов'язках цих осіб. При цьому аналіз затверджених указами Президента України положень про представників та Закону України «Про Представництво Президента в Автономній Республіці Крим» свідчить, що нормотворець для визначення цілей і завдань діяльності представників Президента України застосував різні формулювання. І в цьому вбачаємо не техніко-юридичну неузгодженість формулювань різних нормативно-правових актів, а відображення відмінностей у функціональній ролі та спрямованості діяльності відповідних представників.

Так, Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України встановлює, що «основним завданням Представника … є забезпечення взаємодії між Президентом України та Верховною Радою України» (п.3) [277]. Енциклопедія сучасної України визначає взаємодію як «вплив однієї реалії … на іншу, що змінює їхню динамічну поведінку» [162]. Тобто йдеться про забезпечення представником активного, здійснюваного у конституційних межах, впливу Президента на діяльність Парламенту. Така взаємодія, виходячи з аналізу конституційної моделі статусу Президента, включає: 1) участь глави держави у законодавчому процесі; 2) реалізацію спільних кадрових, установчих, контрольних повноважень глави держави і парламенту; 3) взаємні контрольні повноваження, спрямовані на припинення дій,

які порушують конституційний правопорядок. Відтак основне завдання Представника полягає в організаційно-комунікативному посередництві між цими органами, спрямованому на створення організаційних, документальних, інформаційних та інших умов для реалізації зазначених повноважень, забезпеченні узгодженості позицій глави держави і парламенту з ключових питань правової політики держави.

Задля цього Представник наділяється повноваженнями та посадовими правами, загальне коло яких визначається Положенням про Представника у ВР України. Ці повноваження деталізуються на рівні парламентського законодавства. Втім, якщо Регламент Верховної Ради України 1994 р. містив пряму вказівку на участь в парламентських процедурах постійного представника Президента, то чинний Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» не закріплює процесуальні права саме «представника Президента України». Натомість використовуються інші нормативні конструкції, наприклад: «уповноважені Президентом особи» щодо права виступу на пленарних засіданнях; «посадова особа, визначена Президентом України» щодо участі у процедурі повторного розгляду ветованого закону, «представник суб'єкта права законодавчої ініціативи» щодо участі у законодавчій процедурі, «уповноважений Президентом представник» щодо низки спеціальних кадрових процедур.

Такий підхід регламентації процедури без прив'язки конкретної посади, з одного боку, залишає простір для самостійного розсуду Президента стосовно того, хто має представляти його у тих чи інших парламентських процедурах, але з іншого – закладає конкуренцію компетенції та нівелює інституційний статус Представника. Тому вважаємо необхідним чітке позначення в Регламенті Верховної Ради України посади Представника у ВР України як учасника парламентських процедур.

Невизначеність процесуального статусу Представника у ВР України має і практичні наслідки, що підтверджується судовою практикою. Рішенням № 640/19388/18 від 10 травня 2019 р. Окружний адміністративний суд міста Києва визнав протиправними дії Голови Верховної Ради України з надання слова для виступу на засіданнях Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) Верховної Ради України Представнику у ВР України. Своє рішення суд мотивував тим, що Представника у ВР України прямо не зазначено ні серед членів Погоджува-

льної ради депутатських фракцій (депутатських груп) Верховної Ради України, ні серед осіб, які мають право бути присутніми на засіданнях Погоджувальної ради, брати участь у обговоренні питань, що розглядаються, вносити пропозиції щодо проектів порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань. Разом з цим судом не були прийняті посилання на Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України, затверджене Указом від 15.02.2008р. №133/2008, з огляду на те, що згідно з п. 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98, після набуття чинності Конституцією України питання щодо організації і порядку діяльності Верховної Ради України, а також статусу народних депутатів України Верховна Рада України повинна вирішувати виключно законами України (п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України), зокрема, законом про регламент Верховної Ради України [140]. Дослідивши стенограми засідань Погоджувальної ради, суд встановив, що слово Головою Верховної Ради України було надано особі саме як Представнику у ВР України, а не як народному депутату чи представнику суб`єкта законодавчої ініціативи. Відповідно суд визнав такі дії протиправними [325].

Аналізуючи зміст функцій Представника у ВР України, слід відмітити, що відповідно до встановлених Положенням повноважень він представляє позицію глави держави щодо законопроектів та проектів інших актів, які розглядаються Верховною Радою України, у тому числі пропозиції Президента до законів, повернутих главою держави для повторного розгляду. Представник супроводжує законопроекти, внесені Президентом, що передбачає представлення їх змісту, обґрунтування необхідності прийняття та участь в обговоренні під час парламентських процедур. Крім того, представляє кадрові подання Президента про призначення, звільнення, одержання згоди на призначення, звільнення відповідних посадових осіб.

Значний процесуальний потенціал представницької діяльності Представника Президента несе Закон України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» № 39-IX від 10.09.2019 [264]. Хоча цей Закон не встановлює спеціального процесуального статусу Представника, але, як відмічає А. О. Муртіщева, залучення його до реалізації процедури імпічменту як захисника глави дер-

жави уявляється доцільним та важливим задля забезпечення ефективнішої комунікації і всебічного дослідження обставин справи; дозволить, серед іншого, забезпечити ряд принципів, на яких ґрунтується процедура імпічменту,– свободи в поданні доказів та доведенні їх переконливості, гласності та відкритості, публічності [168].

Характеризуючи участь Представника у роботі парламенту та його органів, слід зазначити, що він бере участь у встановленому порядку в засіданнях Верховної Ради України (пленарних, урочистих, парламентських слуханнях), її комітетів та тимчасових комісій, Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп), депутатських фракцій та груп, а також в інших парламентських заходах. Причому залучення до роботи спеціалізованих органів, у тому числі узгоджувальних комісій, експертних груп, які утворюються Верховною Радою України або її органами, потребує окремого доручення Президента України.

Особливе місце в роботі Представника посідає участь у законодавчій процедурі, майже на всіх її етапах. Як зазначається у Рішенні Конституційного Суду України від 9 жовтня 2007 р. № 7-рп/2007: «Законодавча процедура передбачає послідовні взаємопов'язані дії всіх її суб'єктів, що забезпечує поступальний розвиток і вдосконалення чинного законодавства» [141]. При цьому Представник реалізує передбачені Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [296] статуси представника суб'єкта права законодавчої ініціативи або уповноваженої Президентом особи, що з огляду на вищезазначене рішення Окружного адміністративного суду міста Києва № 640/19388/18 від 10 травня 2019 р. [325] вимагає формально-юридичного підтвердження правомочності. При цьому Регламент не визначає способу та форми такого уповноваження, вони мають визначатися Президентом.

Реалізуючи статус представника суб'єкта права законодавчої ініціативи, на етапі внесення законопроектів Представник має право на доповідь законопроекту, проекту іншого акту на пленарному засіданні Верховної Ради та на засіданні головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії з цього питання (ч. 4 ст. 90 Закону [296]). Він обов'язково запрошується для попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акту на засідання головного комітету (ч. 6 ст. 93 Закону [296]). При вирішенні питання включення законопроекту до порядку денного сесії Представник

може брати участь у роботі Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) (п. а ч. 5 ст. 73 Закону [296]).

На етапі розгляду законопроекту за процедурою трьох читань Представник має право виступати з доповіддю в межах як повної, так і скороченої процедури обговорення питань на пленарних засіданнях Верховної Ради України (п. 1 ч. 1 ст. 30, п. 1 ч. 2 ст. 31 Закону [296]); отримувати слово без запису на виступ з місця для обґрунтування пропозицій або поправок (ч. 5 ст. 33, ч. 4 ст. 34 Закону [296]). Крім того, діючи як уповноважена Президентом України особа, Представник користується гарантованим правом на виступ з будь-якого обговорюваного питання, якщо воно стосується повноважень глави держави (ч. 1 ст. 34 Закону [296]).

На етапі оформлення прийнятого закону Представник може звернутися до головуючого на пленарному засіданні із заявою про порушення встановленої регламентом процедури при розгляді й голосуванні проекту закону, постанови, іншого акту Верховної Ради (ч. 3 ст. 48 Закону [296]), що може стати підставою скасування відповідного рішення парламенту.

На етапі повторного розгляду Верховною Радою України законів, повернених Президентом України, Представник за наявності відповідного доручення доповідає пропозиції Президента до поверненого ним закону на пленарному засіданні Верховної Ради (ч. 2 ст. 134 Закону [296]).

Таким чином, участь Представника у законодавчій процедурі на сьогоднішній день реалізується в межах статусу представника суб'єкту права законодавчої процедури або уповноваженої Президентом особи і з додержанням меж конституційних повноважень Президента. Так, лише Президент виступає суб'єктом права законодавчої ініціативи, вносить законопроекти на розгляд парламенту, визначає їх як невідкладні, приймає рішення про відкликання раніше внесеного законопроекту, застосування вето щодо прийнятого закону. Процесуальні права та повноваження Представника в такому випадку є похідними від цих повноважень глави держави.

Діяльність Представника забезпечує постійну взаємодію глави держави з парламентом, сприяє узгодженню позицій з питань, які становлять предмет спільного інституційного інтересу. Представник уповноважений постійно взаємодіяти з комі-

тетами і тимчасовими комісіями, депутатськими фракціями, іншими органами Верховної Ради, а також структурними підрозділами її апарату; організовувати зустрічі Президента з їх керівниками, сприяючи розвитку і зміцненню міжінституційних контактів.

Належне інформаційне підґрунтя для реалізації Президентом України його повноважень у взаємодії з Верховною Радою України забезпечує інформаційно-аналітична діяльність Представника Президента. Положенням про Представника передбачено, що він здійснює аналіз проектів законів, постанов Верховної Ради України, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи та в разі потреби вносить відповідні пропозиції; інформує Президента про хід і результати розгляду у Верховній Раді України та її органах документів, внесених Президентом. Крім того, Представнику надане право вносити пропозиції щодо підготовки законопроектів та інших документів для внесення Президентом до Верховної Ради України; брати безпосередню участь у їх підготовці; вносити пропозиції до ветованих законів. Втім дані повноваження на сьогоднішній день частково співпадають з повноваженнями керівника Офісу Президента, який, зокрема, особисто подає на підпис Президентові України проекти пропозицій до законів для застосування щодо них права вето.

Представник в ході своєї роботи здійснює спостереження за додержанням встановлених Регламентом Верховної Ради України порядків і процедур. Водночас моніторинг не має самостійного контрольно-наглядового характеру і реалізується переважно через інформування Президента та підготовку пропозицій щодо застосування передбачених Конституцією механізмів впливу глави держави. В рамках цієї діяльності Представник самостійно може, зокрема, вимагати вжиття заходів щодо усунення порушень Регламенту, а також порушувати питання про скасування рішень Верховної Ради.

Таким чином, маємо констатувати, що діяльність Представника у ВР України передбачає реалізацію як інституційно-репрезентативної і публічно-процедурної, так й інших функцій – комунікативної, інформаційно-аналітичної та моніторингової.

Втім правове регулювання його повноважень характеризується істотними недоліками, серед яких, зокрема: врегулювання повноважень на рівні підзаконного ак-

ту, а не закону; відсутність прямого визначення процесуальних прав Представника в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України»; відсутність законодавчого закріплення повноважень Представника в інших законах, що регламентують роботу органів парламенту, - «Про комітети Верховної Ради України», «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії»; застарілість чинної редакції Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України; конкуренція окремих повноважень Представника та керівника Офісу Президента. Ці недоліки мають бути усунені законодавчим шляхом – закріпленням повноважень представників Президента у спеціальному законі та внесенням змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та інших парламентських законів.

Положення про Представника Президента України в Кабінеті Міністрів України визначає, що основним завданням цієї посадової особи є «забезпечення здійснення постійного зв'язку між Президентом України та Кабінетом Міністрів України» (п.3) [283]. На перший погляд це формулювання здається синонімічним до визначення завдання діяльності Представника у ВР України. Втім воно характеризується істотними особливостями, зумовленими конституційною моделлю взаємовідносин глави держави і уряду.

Енциклопедія сучасної України визначає «зв'язок» як один із видів комунікацій, що полягає у передаванні й прийманні інформації за допомогою різних технічних засобів [159]. Лексичний аналіз свідчить, що таке формулювання завдань діяльності Представника акцентує на підтриманні постійного каналу комунікації, передачі інформації та координації між Президентом і Кабінетом Міністрів України, тоді як «взаємодія» передбачає більш активний характер відносин, що охоплює взаємний вплив, узгодження позицій та спільну участь у реалізації конституційних повноважень. Це повною мірою узгоджується з конституційною моделлю взаємовідносин між Президентом України і Кабінетом Міністрів України, що характеризується здійсненням координаційних і контрольних повноважень з боку глави держави.

Інституційно-репрезентативна функція Представника Президента України в Кабінеті Міністрів України полягає у представленні позиції глави держави на засіданнях Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, а також консультативно-

дорадчих та інших органів, утворених Кабінетом Міністрів України. У межах цієї функції Представник не лише доводить позицію Президента з питань, що розглядаються урядом, але й забезпечує її належне врахування у процесі урядового обговорення та підготовки рішень. Таким чином, забезпечується інституційна присутність Президента та врахування його публічно-правових інтересів у діяльності уряду в тих межах, які випливають із його конституційних повноважень.

Публічно-процедурна функція Представника в уряді знаходить свій вияв у участі у встановлених законодавством урядових процедурах. Чинне Положення передбачає участь його у засіданнях Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, постійних і тимчасових робочих органів, а також консультативно-дорадчих та інших органів, утворених Кабінетом Міністрів України. У межах такої участі Представник наділяється посадовими правами вносити пропозиції, робити застереження, давати пояснення відповідно до позиції Президента. Саме через ці права забезпечується участь глави держави у виробленні урядових рішень та у процедурах підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України.

Разом з тим аналіз Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [250] та Регламенту Кабінету Міністрів України [244] засвідчує, що суб'єктом зазначених процесуальних прав здебільшого вказується не безпосередньо Представник у КМ України, а «уповноважений Президентом представник» як учасник урядового засідання (ч. 5 ст. 25 Закону, ч. 2 § 18 Регламенту) або ж «відповідальний працівник Офісу Президента України» як постійний учасник засідання урядового комітету (§ 28^{-5} Регламенту). Поряд із цим нормативна модель діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України [242] та консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів [185], утворених Кабінетом Міністрів України, визначена у відповідних положеннях, взагалі не регламентує питання участі у їх роботі Представника Президента. Такий підхід в умовах відсутності чіткої організаційно-правової моделі Представника у КМ України, з одного боку, забезпечує організаційну гнучкість у реалізації функції представництва глави держави, але з іншого – послаблює визначеність інституційного і процесуального статусів Представника.

Комунікативна функція у діяльності Представника у КМ України набуває особливого значення, адже найбільш повно відповідає основному завданню, визначеному Положенням. Представник забезпечує постійний інституційний зв'язок між Президентом і урядом, здійснює двосторонню передачу пропозицій і зауважень, а також сприяє узгодженню підходів щодо питань, які належать до сфери спільного відання Президента та Кабінету Міністрів України.

Крім того, відповідно до Положення Представник в КМ України наділений правом вносити Президентові пропозиції щодо підготовки проектів законів та актів Президента з питань, що стосуються діяльності уряду, брати участь у їх розробленні. Він також бере участь у підготовці проектів законодавчих актів, що вносяться Президентом або за його дорученням урядом до парламенту з питань діяльності Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади. У цьому аспекті комунікативна функція поєднується з елементами експертно-аналітичної та нормопроектувальної діяльності, спрямованої на забезпечення належної участі Президента у формуванні урядової політики та нормативного регулювання у сфері виконавчої влади. Втім, звертаючись до зустрічної регламентації процесуальних прав Представника у Регламенті Кабінету Міністрів України, маємо відзначити, що такі права визначаються не безпосередньо за Представником, а Офісом Президента України в цілому, що породжує правову невизначеність суб'єкта цих правовідносин.

З комунікативною тісно пов'язана інформаційно-аналітична функція Представника Президента. Її зміст полягає у систематичному отриманні Представником матеріалів та інформації, пов'язаних із діяльністю уряду, їх узагальненні, аналізі та поданні Президентові відповідної інформації про хід і результати розгляду питань у Кабінеті Міністрів України та його органах. Чинне Положення досить детально закріплює інформаційні права Представника: він може ініціювати запити, одержувати порядок денний засідань Кабінету Міністрів України з матеріалами до нього, протоколи та стенограми засідань уряду й урядових комітетів, інформацію про проекти законів та інших нормативно-правових актів, що розробляються на виконання доручень Президента України, а також запитувати необхідні матеріали від міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Такий обсяг інформаційних прав свід-

чить, що інформаційно-аналітична функція визначає один із ключових напрямів роботи Представника. Принагідно зауважимо, що Представник у КМ України прямо визначається Регламентом Кабінету Міністрів України як посадова особа, якій Секретаріат Кабінету Міністрів подає необхідні для виконання покладених на нього обов'язків документи та інформаційні матеріали (ч. 5 § 94 Регламенту) [244].

Окремого значення у діяльності Представника набуває моніторингова функція, яка обумовлена конституційним повноваженням Президента України зупиняти дію актів уряду у разі їх невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. Чинне Положення закріплює, що Представник здійснює моніторинг актів Кабінету Міністрів України, за потреби – і проектів таких актів, та вносить Президентові пропозиції щодо зупинення дії урядових актів у разі невідповідності їх Конституції України. Саме в цій частині моніторингова функція набуває більш виразного контрольного спрямування, хоча і не перетворює Представника на самостійний контрольний чи наглядовий орган. Її реалізація має допоміжний, забезпечувальний характер і спрямована на підготовку главою держави рішення в межах його конституційної компетенції.

Разом з тим маємо звернути увагу на те, що Положенням про Координаційний центр забезпечення взаємодії з Кабінетом Міністрів України [269] на цей державний орган покладено значне коло інформаційно-аналітичних і моніторингових повноважень, зокрема, щодо аналізу і моніторингу упровадження Кабінетом Міністрів України завдань та заходів, визначених актами Президента; участі у розробленні проектів законів з питань діяльності органів виконавчої влади; підготовки пропозицій до зупинення дії актів Кабінету Міністрів з мотивів невідповідності їх Конституції України тощо. Це несе ризики дублювання функцій між Представником як спеціально уповноваженою главою держави посадовою особою та Координаційним центром як консультативно-дорадчим органом. За відсутності чіткого нормативного розмежування між ними сфери аналітичного супроводу, моніторингу урядових рішень, підготовки матеріалів та безпосереднього представлення позиції Президента можуть перетинатися, що негативно впливає на прозорість і визначеність статусу інституту.

Чинне правове регулювання повноважень Представника у КМ України характеризується низкою й інших недоліків. До них слід віднести, зокрема: підзаконний характер регулювання та застарілість чинного Положення про Представника Президента України в Кабінеті Міністрів України; відсутність в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» та Регламенті Кабінету Міністрів України кореспондуючих нормам Положення процесуальних прав Представника; неузгодженість між актами Президента та Кабінету Міністрів України в частині регламентації повноважень Представника, що послаблює визначеність його інституційного статусу; часткове дублювання повноважень між Представником, Офісом Президента України та Координаційним центром забезпечення взаємодії з Кабінетом Міністрів України.

Це зумовлює необхідність законодавчого визначення статусу та повноважень Представника та узгодження з ним Закону України «Про Кабінет Міністрів України», положень про Офіс Президента України та Координаційний центр, а також уточнення і розширення безпосередніх процесуальних прав Представника щодо участі в урядовій діяльності на рівні Регламенту Кабінету Міністрів України.

Положення про Представника Президента України у Конституційному Суді України встановлює, що «Представник … є особою, яка уповноважується Президентом України представляти на постійній основі у Конституційному Суді України Президента України як суб'єкта права на конституційне подання, брати участь у конституційному провадженні» (п. 1) [285]. Таке нормативне формулювання, на відміну від визначення основних завдань діяльності представників у ВР України та КМ України, акцентує не на забезпеченні взаємодії чи постійного зв’язку, а на постійному процесуальному представництві Президента у конституційному провадженні. Це завдання діяльності обумовлене специфікою конституційно-правових відносин між Президентом України і Конституційним Судом України, що полягає у застосуванні механізму конституційного контролю при реалізації функції Президента України як гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102 Конституції України) та відповідними повноваженнями його як суб’єкта права на конституційне подання (ч. 2 ст. 150 Конституції України) [146]. Саме тому у діяльності Представника у КС України пріоритетного значення набу-

вають інституційно-репрезентативна, публічно-процедурна та інформаційно-аналітична функції.

Інституційно-репрезентативна функція Представника у КС України полягає у представленні правової позиції глави держави в конституційному провадженні. При чому Представник не є відособленим учасником конституційного провадження, оскільки покликаний представляти не свої інтереси, а інтереси суб'єкта звернення до Конституційного Суду України [334, с. 155]. Його участь у діяльності Конституційного Суду України має похідний характер і здійснюється від імені Президента як суб'єкта відповідних конституційних повноважень. Як відмічає А. О. Селіванов, представник діє як особа, яка має доручення за своїм статусом представляти в конституційному провадженні орган державної влади [331, с. 73].

Слід відмітити, що Положення про Представника в КС України передбачає можливість уповноваження Президентом й інших осіб представляти його позицію у Суді поряд з Представником [285]. Втім на відміну від таких осіб Представник діятиме без додаткового спеціального доручення. Крім того, він ініціює або погоджує кандидатури таких осіб. Така модель свідчить, що Представник у КС України виступає основним, але не єдиним носієм функції представництва глави держави у конституційному провадженні.

У межах інституційно-репрезентативної функції Представник забезпечує зовнішнє вираження публічно-правової волі Президента України як суб'єкта права на конституційне подання, доводить його правову позицію до відома Конституційного Суду України, обґрунтовує її та відстоює у передбачених законом формах. Йдеться, таким чином, не лише про формальну присутність представника у провадженні, а про забезпечення інституційної участі Президента у здійсненні конституційного судочинства в тих межах, які визначаються Конституцією та законами України.

Відповідно до Положення про Представника Президента України у Конституційному Суді України Представник бере участь у конституційному провадженні, вчиняє процесуальні дії, пов'язані з розглядом справ, вносить за дорученням Президента України зміни та уточнення до конституційних подань, а також забезпечує супровід матеріалів, поданих до Суду [156, с. 61-63]. Тому публічно-процедурна

функція Представника у КС України набуває характеру конституційно-процесуального представництва.

Водночас Закон України «Про Конституційний Суд України» [254] та Регламент Конституційного Суду України [297] не закріплюють спеціального процесуального статусу саме Представника у КС України, а визначають процесуальні права Представника через загальний статус «уповноваженої особи, яка діє від імені суб'єкта права на конституційне подання», та «учасника конституційного провадження». Ґрунтуючись на розробленій в конституційно-правовій науці стадійності конституційного юрисдикційного процесу, слід відмітити, що на стадіях внесення конституційних подань до Конституційного Суду України та підготовки матеріалів справи для розгляду колегією суддів Конституційного Суду України з метою вирішення питання щодо відкриття провадження – реалізуються повноваження та процесуальні права суб'єкта права на конституційне подання, після ж відкриття конституційного провадження – учасника такого провадження [334, с.115-116].

Так, ст. 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» визначено права учасників конституційного провадження: 1) знайомитися із матеріалами справи; 2) давати усні та письмові пояснення; 3) викладати свої думки з питань, що розглядаються; 4) ставити з дозволу головуючого запитання іншим учасникам конституційного провадження; 5) заявляти клопотання; 6) подавати заяви про відвід судді; 7) користуватися іншими правами, передбаченими Законом та Регламентом Конституційного Суду України [254]. Учасник конституційного провадження зобов'язаний у разі запрошення з'являтися на засідання, пленарне засідання Сенату, Великої палати, давати правдиві пояснення, надавати документи, матеріали та іншу інформацію, необхідні для повного та всебічного розгляду справи [254]. Отже, процесуальні права Представника мають похідний характер від процесуальної правосуб'єктності Президента як суб'єкта права на конституційне подання і реалізуються лише у межах, встановлених законом і Регламентом Суду.

Інформаційно-аналітична функція Представника у КС України полягає у забезпеченні належного інформаційного супроводу реалізації Президентом України його повноважень у сфері конституційної юрисдикції. Положення про Представника

передбачає його участь у координації підготовки проектів конституційних подань Президента України, супровідних документів та інших матеріалів, необхідних для звернення до Конституційного Суду України, а також інформування Президента України про хід і результати розгляду справ. У цьому аспекті Представник виступає інформаційно-аналітичним посередником між главою держави та органом конституційної юрисдикції [119, с. 205]. Саме через нього забезпечується збір, узагальнення та оцінка інформації, що має значення для формування й коригування правової позиції Президента у відповідній категорії справ, а також для підготовки пропозицій щодо заходів, пов'язаних із реалізацією актів Конституційного Суду України.

Задля забезпечення реалізації цієї функції Положення також наділяє Представника низкою посадових прав, зокрема: взаємодіяти з посадовими особами та апаратами Парламенту, Уряду, Верховного Суду України, інших органів державної влади, з органами місцевого самоврядування, установами та організаціями; запитувати та одержувати від вказаних органів необхідні матеріали і відомості; ініціювати створення експертних та робочих груп; вносити пропозиції щодо додаткового залучення фахівців на платній основі; брати участь у нарадах, конференціях, круглих столах та інших заходах з питань, що стосуються конституційного судочинства.

Комунікативна функція у діяльності Представника у КС України, безумовно, також присутня, однак її зміст є дещо вужчим, ніж у парламентській чи урядовій сферах представництва глави держави, що обумовлено принципом інституційної незалежності органу конституційної юрисдикції. Вона проявляється насамперед у забезпеченні належного організаційного каналу доведення позиції Президента України до відома Суду та зворотного інформування глави держави про перебіг конституційного провадження. Разом з цим ця функція виходить за межі забезпечення організаційно-правової взаємодії виключно Президента та Конституційного Суду України, та проявляється також у координації підготовки Кабінетом Міністрів України, його структурними підрозділами пропозицій щодо внесення Президентом України до Конституційного Суду України конституційних подань. Хоча принагідно зауважимо, що чинне законодавство про організацію роботи уряду відповідних гарантій посадових прав Представника не містить.

В цілому маємо відмітити, що правове регулювання повноважень Представника у КС України характеризується тими ж недоліками, як і регулювання компетенції інших міжінституційних представників, - підзаконним і застарілим характером відповідного Положення; невідповідністю окремих його положень сучасній законодавчій моделі конституційного судочинства, сформованій після прийняття чинної редакції Закону України «Про Конституційний Суд України»; відсутністю чітко визначеного процесуального статусу Представника. Окремої уваги потребує і те, що за чинного регулювання питання процедури тимчасового заміщення Представника, додаткового залучення осіб до участі у конституційному провадженні, а також підготовки процесуальних документів, координації та узгодження правової позиції Президента, строків реагування на процесуальні дії Конституційного Суду належним чином не врегульовані. Це створює простір для організаційно-правової невизначеності та може негативно впливати як на ефективність представництва, так і на сприйняття його з точки зору стандартів незалежності конституційного судочинства. Тому чинне правове регулювання повноважень Представника вимагає оновлення шляхом узгодження Положення про Представника Президента України у Конституційному Суді України з Законом України «Про Конституційний Суд України», Регламентом Конституційного Суду України, а також шляхом більш чіткого нормативного врегулювання процедур діяльності Представника.

Отже, аналіз функцій представників Президента України у ВР України, КМ України та КС України дає підстави констатувати відмінність пріоритетних функцій залежно від характеру конституційних відносин Президента з відповідним органом публічної влади. Якщо у парламентській сфері представництво спрямоване насамперед на забезпечення участі глави держави у законодавчому процесі, у взаємовідносинах з урядом – на підтримання постійного інституційного зв’язку, а у сфері конституційної юрисдикції – на процесуальне представництво Президента у конституційному провадженні, то в територіальному представництві воно набуває більш виразного моніторингового спрямування та поєднується з елементами контрольно-наглядового механізму.

Особливості нормативно визначених завдань, напрямів діяльності та повноважень, як і наявна законодавча основа діяльності, характеризують конституційно-правовий статус Представництва в АР Крим. Але, як вже відмічалося у підрозділі 2.1, функціональна модель діяльності Представництва, передбачена Законом для ординарних умов функціонування публічно-владного апарату, є відмінною від моделі, чинної в умовах воєнного стану та тимчасової окупації території Автономії. При цьому така трансформація відбулася на підставі указів Президента України, виданих відповідно до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим», і передбачала зміну не визначених Законом завдань діяльності та функцій, а їх пріоритетність в діяльності Представництва.

Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» закріплює, що «Представництво … є державним органом, утвореним відповідно до Конституції України з метою сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України» (ст. 1) [286]. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає лексичне значення слова «сприяти» як «позитивно впливати на що-небудь; створювати відповідні умови для здійснення, виконання і т. ін. чого-небудь; подавати допомогу в чому-небудь; бути причиною або наслідком виникнення, існування і т. ін. чого-небудь; створювати, викликати бажання виконувати яку-небудь дію» [101, с. 1377]. Воно доволі точно розкриває функціональне призначення Представництва з надання допомоги та створення необхідних і достатніх умов для повної та ефективної реалізації конституційних повноважень Президента України щодо АР Крим як в ординарних, так і екстраординарних умовах.

Аналіз Конституції України свідчить, що безпосереднє конституційне закріплення одержали повноваження Президента контрольного характеру: щодо скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим (п. 16 ч. 1 ст. 106 Конституції України) та зупинення дії цих нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (ч. 2 ст. 137 Конституції України) [146]. Втім конституційна роль Президента у механізмі взаємодії державної влади та влади АР Крим є

значно ширшою, що зумовлено функцією гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ч. 1 ст.102 Конституції України) [146].

В умовах звичайного функціонування конституційної системи органів влади Автономії така роль глави держави полягає у забезпеченні узгодженості діяльності цих органів із загальною системою державної влади України та недопущенні формування відокремлених центрів публічної влади, які діяли б поза межами загального конституційного правопорядку держави. Саме тому законодавча модель діяльності Представництва в АР Крим виходить з необхідності як забезпечення організаційної взаємодії Президента з органами влади Автономії, так і здійснення постійного моніторингу стану додержання Конституції та законів України на відповідній території. У сучасних же умовах тимчасової окупації АР Крим і припинення функціонування органів влади Автономії роль Президента сконцентрована на гарантуванні прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території або перемістилися з неї, а також конституційного статусу Автономії, координації діяльності державних органів у сфері деокупації та реінтеграції.

Тому аналіз функцій і повноважень Представництва в АР Крим, на наш погляд, доцільно здійснювати, по-перше, крізь призму законодавчої моделі його статусу, розрахованої на ординарні умови функціонування органів влади Автономії, та, по-друге, з урахуванням трансформації пріоритетних напрямів діяльності Представництва в умовах тимчасової окупації та воєнного стану.

Задля забезпечення реалізації первісної конституційної моделі взаємодії Президента з органами влади Автономії Представництво в АР Крим наділялося широким колом повноважень з реалізації загальної системи функцій представництва. Так, в рамках реалізації інституційно-репрезентативної функції Постійний Представник: виконує доручення Президента України, спрямовані на забезпечення виконання повноважень Президента як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (п. а ч. 1 ст. 10 Закону [286]); сприяє Президентові у вирішенні кадрових питань в АР Крим (п. д ч. 1 ст. 6 Закону [286]); вживає заходів до забезпечення належного

виконання актів законодавства України Верховною Радою Автономної Республіки Крим і Радою міністрів Автономної Республіки Крим, районними державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування в АР Крим (п. а ч. 1 ст. 6 Закону [286]). Ці повноваження сприяють забезпеченню конституційної інтегрованості Автономії у систему публічної влади України, координації та узгодженості діяльності органів влади Автономії та органів державної влади, збереження єдності публічно-правового простору України.

Задля організаційного забезпечення доведення позиції Президента України та її врахування у процесі обговорення відповідних питань, що розглядаються органами влади Автономії, Закон наділяє Постійного Представника правом брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим (п. б. ч. 1 ст. 10 Закону [286]). При цьому, як зазначалося в підрозділі 2.1, окремі процесуальні права Постійного Представника знаходять своє закріплення в Регламенті Верховної Ради Автономної Республіки Крим [323] та Регламенті Ради міністрів Автономної Республіки Крим [298]. Втім вони не отримали належного законодавчого закріплення в статусних законах про органи влади АР. Крім того, залишаються невизначеними процесуальні права Постійного Представника в діяльності структурних підрозділів цих органів.

Поряд із цим законодавча модель статусу Представництва передбачає широкий зміст інформаційно-аналітичної функції, що полягає у зборі, узагальненні та аналізі інформації про стан виконання в АР Крим Конституції і законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів України (п. а ч. 1 ст. 6 Закону [286]); підготовці і поданні на розгляд Президентові аналітичних матеріалів з питань розвитку соціально-економічних та політичних процесів в АР Крим (п. г ч. 1 ст. 6 Закону [286]). Ця діяльність має забезпечувати інформаційне підґрунтя для прийняття Президентом України рішень щодо реалізації його конституційних повноважень у сфері взаємодії з органами влади Автономії.

І особливе місце у законодавчій моделі діяльності Представництва посідає моніторингова функція. В рамках її реалізації на Представництво був покладений обов’язок постійного аналізу нормативно-правових актів Верховної Ради та Ради

міністрів Автономної Республіки Крим щодо їх відповідності Конституції та законам України і в разі потреби – внесення пропозицій про зміну, скасування або зупинення дії таких актів (п. в ч. 1 ст. 6 Закону [286]). Задля забезпечення виконання даного повноваження ч. 1 ст. 99 Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим [323] та п. 16.1 Регламенту Ради міністрів Автономної Республіки Крим [298] визначають порядки розсилки цими органами проектів нормативно-правових актів до Представництва. Принагідно зауважимо, що це не відповідає вимогам Закону в тій частині, що він передбачає здійснення наступного, а не попереднього контролю за актами органів Автономії, у той час як надсилання вже прийнятих актів процедурно не врегульовано. Нормативно не визначеними залишалися і питання порядку розгляду внесених Постійним Представником подань.

Так, ст. 10 Закону уповноважує Постійного Представника на вжиття заходів реагування на виявлені факти порушення органами влади АР Крим режиму законності: входити з поданням до відповідного органу влади, а також до місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в АР Крим, якщо вони допустили такі порушення або ж порушують права і свободи громадян, з вимогою про усунення цих порушень, про що інформувати Президента (п. в ст. 10 Закону [286]). Причому Закон вимагає обов'язкового та позачергового розгляду такого подання Постійного Представника; вносити Президентові України пропозиції про скасування чи зупинення дії незаконних нормативно-правових актів у разі неналежного реагування відповідного органу на подання Постійного Представника (п. в ст. 10 Закону [286]); вимагати в разі порушень Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України пояснень від посадових осіб Верховної Ради, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, керівників районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності в АР Крим (п. г ст. 10 Закону [286]); порушувати питання у встановленому законодавством порядку про притягнення до відповідальності посадових осіб, які вчинили правопорушення (п. д ст. 10 Закону [286]).

Отже, в межах реалізації моніторингової функції Представництва Постійний Представник наділяється Законом повноваженнями контрольно-наглядового харак-

теру, що покликані сприяти реалізації конституційних контрольних повноважень глави держави, створюючи необхідні для цього організаційно-правові, документальні умови та підстави, а відтак – і реалізації конституційно-правового механізму державного контролю та нагляду за додержанням режиму конституційного правопорядку та законності в діяльності органів публічної влади на території Автономії. Отже, саме моніторингова функція визначає функціональну специфіку законодавчої моделі статусу Представництва. Втім, попри її значення та істотний потенціал, вона не була забезпечена належною процесуально-правовою деталізацією процедур, що послаблювало ефективність реалізації відповідних повноважень.

Здійснення комунікативної функції в умовах реалізації законодавчої моделі статусу Представництва спрямовано на підтримання постійних організаційно-правових зв'язків між Президентом та органами влади з метою сприяння додержанню Конституції і законів України, виконанню указів і розпоряджень Президента України (п. а ч. 1 ст. 7 Закону [286]); вирішенню актуальних соціально-економічних та інших проблем в Автономії (п. д ч. 1 ст. 7 Закону [286]); додержанню конституційних прав і свобод людини і громадянина та досягненню міжнаціональної злагоди, соціально-економічної і політичної стабільності (п. б ч. 1 ст. 6 Закону [286]).

В оновленій указами Президента України функціональній моделі діяльності Представництва трансформації зазнали не лише конкретні напрями реалізації його повноважень, а й співвідношення між функціями, їх пріоритетність та публічно-правовий зміст. У першу чергу слід відмітити, що інституційно-репрезентативна діяльність перемістилася у бік представництва публічно-правової позиції Президента України перед центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, міжнародними та зарубіжними організаціями, Меджлісом кримськотатарського народу, іншими інститутами громадянського суспільства. Крім того, вона отримала і додатковий напрям – забезпечення представництва Президента як глави державного апарату перед громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території АР Крим та міста Севастополя або переселилися з тимчасово окупованої території і проживають в інших регіонах України, з метою сприяння зростанню та зміцненню рівня їх довіри до державних інституцій [294].

Публічно-процедурна функція Представництва в умовах тимчасової окупації території АР Крим істотно звужена, оскільки припинення функціонування органів влади Автономії унеможливило реалізацію тих процедурних форм участі, які були передбачені законодавчою моделлю його статусу. Участь Постійного Представника в роботі окремих органів влади набуває здебільшого значення організаційної форми, а не самостійного напряму його діяльності.

Забезпечення захисту, підтримки, сприяння додержанню конституційних прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території АР Крим та міста Севастополя, а також внутрішньо переміщених осіб з цієї території, рівно як і сприяння формуванню та реалізації державної політики щодо деокупації тимчасово окупованої території АР Крим та міста Севастополя, її безпечної реінтеграції – визначають пріоритетні завдання комунікативної функції Представництва [294]. Воно уповноважено здійснювати заходи щодо підтримки і забезпечення політичних, соціальних, інформаційних, культурних та інших зв'язків з громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, у тому числі в рамках заходів міжнародного характеру з відповідних питань (підп. 1 п. 1 Указу №758/2019 [192]); активно взаємодіяти з центральними органами виконавчої влади з питань законопроектної роботи (підп. 1 п. 5 Указу № 758/2019 [192]) та розробки стратегічних програмних документів у вказаних сферах (підп 5 п. 1 Указу №758/2019 [192]), підтримки реалізації проектів та заходів в рамках діяльності Кримської платформи, а також напрацювання пропозицій щодо концепції перехідного правосуддя, проведення нарад та консультацій з відповідних питань (підп. 6 п. 1 Указу №758/2019 [192]). Крім того, на Представництво покладене завдання вироблення ефективних механізмів взаємодії органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, представників експертного середовища для реалізації державної політики щодо деокупації та реінтеграції Автономії [294].

Здійснювана Представництвом у сучасних умовах моніторингова функція позбавлена контрольно-наглядової складової і зосереджена на постійному спостереженні та узагальнені інформації про додержання прав і законних інтересів громадян

України (підп. 2 п. 1 Указу № 758/2019 [192]), вивченні соціально-економічних та політичних процесів на тимчасово окупованій території (підп. 3 п. 1 Указу № 758/2019 [192]), узагальненні проблемних питань, що порушуються у зверненнях громадян до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (підп. 4 п.1 Указу № 758/2019 [192]), підготовці пропозицій щодо вирішення таких питань; а також здійсненні моніторингу ефективності застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) щодо Російської Федерації, її громадян і юридичних осіб [294]. Важливу роль відіграє документування порушень прав і свобод громадян України на тимчасово окупованій території, інформування міжнародних партнерів про такі порушення, а також підготовка пропозицій щодо належного реагування держави на відповідні факти [294]. У такому вигляді моніторингова функція втрачає своє контрольно-наглядове спрямування, властиве законодавчій моделі статусу Представництва, і набуває переважно правозахисного, інформаційного та міжнародно-комунікаційного змісту.

Не менш важливим напрямом роботи Представництва є інформаційно-аналітична функція, яка отримала характер експертно-консультаційного забезпечення формування державної політики щодо тимчасово окупованої території АР Крим. Так, цей орган здійснює підготовку і надання на розгляд Президентові аналітичних матеріалів щодо соціально-економічної та політичної ситуації на тимчасово окупованій території (підп. 3 п. 1 Указу № 758/2019 [192]), щодо стану додержання прав і свобод відповідних категорій громадян України (підп. 2 п. 1 Указу № 758/2019 [192]). Він здійснює забезпечення органів державної влади достовірною та актуальною інформацією про ситуацію на тимчасово окупованій території [294], а також інформує громадськість про діяльність Президента у цій сфері (підп. 7 п. 1 Указу № 758/2019 [192]). Представництво організує підготовку та проведення інформаційно-просвітницьких кампаній, спрямованих на оперативне забезпечення громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території, об'єктивною і достовірною інформацією про події, які відбуваються в Україні та світі [294].

Таким чином, укази Президента України фактично визначили нову функціональну модель діяльності Представництва, за якої, як відмічається вітчизняними на-

уковцями, були не лише модернізовані повноваження, завдання та функції Представництва в умовах російської агресії, але й чітко визначена загальнодержавна юрисдикція цього органу [81, с. 223]. У зв'язку з цим, на наш погляд, постало дві основні конституційно-правові проблеми статусу Представництва.

Перша – це невідповідність загальнодержавного характеру функцій і повноважень Представництва конституційно визначеній територіальній основі його функціонування. З точки зору Конституції України такою основою виступає територія АР Крим, що знаходить своє формально-юридичне підтвердження включенням ст. 139, що конституціоналізує Представництво, до Розділу X «Автономна Республіка Крим». Враховуючи об'єктивну неможливість функціонування Представництва на території Автономії, діяльність його реалізується на засадах екстериторіальності. Втім предметом її мають бути виключно питання сприяння додержанню прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території, а також внутрішньо переміщених осіб з цієї території.

У зв'язку з цим фактична зміна функціональної спрямованості роботи Представництва поставила й іншу проблему – функціональних перетинів з повноваженнями уряду та окремих центральних органів виконавчої влади. Так, відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [250] та Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [266], уряд і міністерства забезпечують формування та реалізацію державної політики у відповідних сферах, зокрема у сфері соціального захисту, підтримки внутрішньо переміщених осіб та реінтеграції тимчасово окупованих територій. Положення про Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2025 р. № 904, прямо покладає на Міністерство функції формування та реалізації державної політики у сфері соціального захисту громадян, у тому числі осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії або перемістилися з тимчасово окупованих територій [123]. На сьогоднішній день такий перетин не має характеру прямого дублювання повноважень, але несе істотні ризики конкуренції компетенції.

Отже, аналіз модернізації функцій і повноважень Представництва в АР Крим дозволяє констатувати трансформацію його статусу з державного органу територіа-

льного представництва Президента, наділеного повноваженнями контрольно-наглядового характеру щодо органів влади Автономії, у загальнодержавний орган функціонально-допоміжного забезпечення глави держави, діяльність якого спрямована на сприяння формуванню та реалізації державної політики щодо деокупації і реінтеграції тимчасово окупованої території АР Крим, забезпечення захисту і підтримки громадян України, які проживають на такій території або перемістилися з неї.

Разом з цим маємо наголосити, що законодавча модель статусу Представництва в АР Крим, розрахована на ординарні, мирні умови функціонування органів влади Автономії, несе значний конституційно-правовий потенціал не лише для характеристики особливостей територіального представництва глави держави, але й для подальшого вдосконалення моделі територіальної організації публічної влади.

Насамперед ідеться про ті елементи функціональної моделі Представництва, які пов'язані із забезпеченням інституційної присутності Президента на відповідній території, здійсненням системного моніторингу актів органів публічної влади, внесенням подань про усунення порушень законності, підготовкою пропозицій щодо зупинення чи скасування незаконних актів, а також загальним інформаційно-аналітичним забезпеченням контрольних повноважень глави держави. Саме ці елементи моделі діяльності Представництва можуть бути використані у процесі повоєнного відновлення та подальшого реформування механізму забезпечення законності в системі місцевого самоврядування і територіальної організації влади.

У цьому аспекті досвід правового регулювання статусу та функцій Представництва в АР Крим створює підстави для розробки функціональної моделі державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування, що відповідала б конституційному принципу унітаризму, потребі забезпечення єдності публічної влади та вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування. Саме тому законодавча модель Представництва в АР Крим становить значний інтерес і в контексті можливого запровадження в Україні органів префектурного типу як інституційного механізму поєднання територіального представництва держави, координації діяльності органів публічної влади та державного нагляду за додержанням Конституції і законів України.

Таким чином, аналіз правового регулювання функцій і повноважень представників Президента України дозволяє дійти таких висновків:

1. Функції представників Президента України доцільно розглядати як об'єктивно обумовлені, узагальнені напрями реалізації їх нормативно визначеної компетенції, що відображають соціально-правове призначення інституту представників та забезпечують реалізацію конституційних повноважень глави держави у взаємодії з органами публічної влади. Зміст та характер конституційних повноважень Президента України у сфері взаємодії з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, органами влади АР Крим, а також допоміжний характер діяльності представників Президента виступають визначальними чинниками формування функціонально-компетенційних аспектів їх діяльності.

2. Загальне функціональне призначення представників Президента полягає у здійсненні ними низки взаємопов'язаних функцій, через реалізацію яких забезпечується інституційно-опосередкована участь глави держави у діяльності відповідних органів публічної влади та деталізується загальна інституційна функція публічно-правового представництва Президента. Загальна система функцій представників Президента України охоплює інституційно-репрезентативну, публічно-процедурну, комунікативну, інформаційно-аналітичну та моніторингову функції. Ця система має універсальний характер. Однак для окремих представників Президента кожна із зазначених функцій наповнюється конкретним публічно-правовим змістом та набуває різного ступеня пріоритетності залежно від статусу відповідного органу публічної влади, характеру інституційної взаємодії Президента України з таким органом та особливостей нормативно визначених цілей і завдань діяльності представників.

3. Діяльність Представника у ВР України характеризується пріоритетністю інституційно-репрезентативної та публічно-процедурної функцій, що обумовлено участю глави держави у законодавчому процесі, кадрових і контрольних парламентських процедурах. Участь Представника у законодавчій процедурі реалізується в межах статусу представника суб'єкту права законодавчої процедури або уповноваженої Президентом особи, з додержанням меж конституційних повноважень глави держави. Водночас чинне правове регулювання його статусу виявляє істотні недолі-

ки, зокрема відсутність прямого закріплення процесуальних прав Представника у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України», відсутність законодавчого закріплення повноважень Представника в інших законах, які регламентують роботу органів парламенту, що призводить до послаблення визначеності його статусу та породжує ризики конкуренції компетенції.

4. У діяльності Представника у КМ України пріоритетного значення набуває комунікативна функція, що зумовлено нормативно визначеним завданням забезпечення постійного зв'язку між Президентом та урядом. Разом з тим інституційно-репрезентативна, публічно-процедурна, інформаційно-аналітична та моніторингова функції також отримують нормативне вираження. Однак чинне регулювання характеризується відсутністю чіткого нормативного визначення процесуального статусу Представника, неузгодженістю між актами Президента України та Кабінету Міністрів України, частковим дублюванням повноважень між Представником, Офісом Президента України та Координаційним центром забезпечення взаємодії з Кабінетом Міністрів України.

5. Правове регулювання статусу Представника у КС України свідчить про домінування інституційно-репрезентативної, публічно-процедурної та інформаційно-аналітичної функцій. Його діяльність має виразно процесуальний характер і здійснюється в межах конституційного провадження як форма представництва Президента України як суб'єкта права на конституційне подання. Водночас відсутність чітко визначеного спеціального процесуального статусу Представника, застарілість Положення про Представника та неврегульованість окремих процедурних аспектів, зокрема, щодо тимчасового його заміщення, додаткового залучення осіб до участі у конституційному провадженні, підготовки процесуальних документів, координації та узгодження правової позиції Президента, строків реагування на процесуальні дії Конституційного Суду, послаблюють ефективність інституту, створюють простір для організаційно-правової невизначеності та можуть негативно впливати на сприйняття його з точки зору стандартів незалежності конституційного судочинства.

6. Законодавча модель статусу Представництва в АР Крим, розрахована на ординарні умови функціонування органів влади Автономії, поєднує інституційно-

репрезентативну, публічно-процедурну, інформаційно-аналітичну, комунікативну та моніторингову функції. Водночас саме моніторингова функція визначає функціональну специфіку цієї моделі, оскільки в межах її реалізації Постійний Представник наділяється повноваженнями контрольно-наглядового характеру, що покликані сприяти реалізації конституційних контрольних повноважень глави держави, створюючи необхідні для цього організаційно-правові, документальні умови та підстави, а відтак – і реалізації конституційно-правового механізму державного контролю та нагляду за додержанням режиму конституційного правопорядку та законності в діяльності органів публічної влади на території Автономії. Втім, попри її значення та істотний потенціал, вона не була забезпечена належною процесуально-правовою деталізацією процедур, що послаблювало ефективність її реалізації.

7. Умови тимчасової окупації АР Крим та воєнного стану зумовили трансформацію функціональної моделі діяльності Представництва в АР Крим. За цієї моделі пріоритетного значення набули комунікативна та інформаційно-аналітична функції, тоді як моніторингова функція втратила безпосереднє контрольно-наглядове спрямування і набула переважно правозахисного, інформаційного та міжнародно-комунікаційного змісту. Це свідчить про трансформацію статусу Представництва з органу територіального представництва Президента у загальнодержавний орган, уповноважений здійснювати функціонально-допоміжну роль у реалізації функцій Президента України. У зв’язку із фактичним запровадженням загальнодержавної юрисдикції постало дві основні конституційно-правові проблеми статусу цього органу – невідповідність загальнодержавного характеру функцій і повноважень Представництва конституційно визначеній територіальній основі його функціонування, а також проблема функціональних перетинів з повноваженнями Кабінету Міністрів України та окремих центральних органів виконавчої влади.

8. Проведений аналіз дає підстави для висновку про необхідність законодавчого вдосконалення статусу представників Президента України шляхом нормативного закріплення їх повноважень у спеціальному законі, узгодження з ним положень профільних законів і підзаконних актів, а також більш чіткого визначення процесуальних прав представників щодо участі у діяльності відповідних органів влади.

9. Досвід реалізації законодавчої моделі статусу Представництва в АР Крим має значний конституційно-правовий потенціал для подальшого вдосконалення територіальної організації публічної влади в Україні. Насамперед ідеться про ті її елементи, які пов'язані із забезпеченням інституційної присутності Президента України на відповідній території, здійсненням системного моніторингу актів органів публічної влади, внесенням подань про усунення порушень режиму законності, підготовкою пропозицій щодо зупинення чи скасування незаконних актів, а також загальним інформаційно-аналітичним забезпеченням реалізації контрольних повноважень глави держави. Ці елементи правового статусу можуть бути використані у процесі повоєнного відновлення та розробки функціональної моделі державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування, можливого запровадження органів префектурного типу як інституційного механізму поєднання територіального представництва держави, координації діяльності органів публічної влади та державного нагляду за додержанням Конституції і законів України.

2.4. Напрями удосконалення правового регулювання організаційних форм і методів роботи представників Президента України.

Без аналізу форм і методів роботи неможливо повно розкрити механізм реалізації конституційно-правового статусу представників Президента України, адже саме він надає уявлення про практичну сторону їх діяльності, способи реалізації покладених на них функцій і повноважень, дозволяє більш повно визначити їх місце у механізмі реалізації конституційних повноважень глави держави.

Форма у загально філософському її розумінні – це «зовнішній вияв предмета, певного змісту, внутрішня структура, певний порядок предмета або перебігу процесу» [344, с. 189]. Форма завжди виступає зовнішнім проявом змісту, способом його зв'язку і взаємодії з оточуючим середовищем. Ці категорії, як категорії діалектики, взаємопов'язані і взаємообумовлені, адже, як зазначає О.Г. Данильян, не може бути неоформленого змісту, як і беззмістовної форми; форма завжди змінюється внаслідок трансформації змісту, та, крім того, єдність форми і змісту передбачає активну роль форми щодо змісту [114, с. 172-173].

Якщо зміст діяльності публічно-владного суб'єкту становить сукупність закріплених за ним завдань, функцій і повноважень, то форма – це зовнішнє їх вираження в однорідних діях, операціях і процедурах, які здійснюють ці суб'єкти [163, с. 12]. Різноманіття таких форм зумовлює потребу їх систематизації. Хоча єдиного підходу до цього питання державознавчою наукою не опрацьовано, найбільш поширеним є виокремлення правових, організаційних та матеріально-технічних форм діяльності [118, с. 48; 163, с. 15]. Дотримуючись його, в межах предмету нашого дослідження маємо відмітити, що організаційні форми діяльності слід відмежовувати від інших видів на підставі особливостей тих наслідків, які вони тягнуть. Так, як слушно відмічає С. Г. Серьогіна, якщо правові форми пов'язані з виконанням юридично значущих дій у суворо визначеному законодавством порядку, завжди тягнуть юридичні наслідки в силу того, що їх результатом є видання правового акту, то організаційні форми хоча і здійснюються на підставі та в межах законодавчих актів, але, як правило, не потребують суворого юридичного оформлення [319, с. 157], реалізуються у межах чітких організаційних процедур і своїм результатом мають не видання правового акту, а вчинення певних організаційних, підготовчих дій, узгодження позицій тощо [163, с. 15-16]. Матеріально-технічні форми діяльності є зовнішнім проявом різних операцій допоміжного характеру, що використовується для належного забезпечення роботи публічно-владного суб'єкту, сприяння процесу реалізації його функцій і компетенції [118, с. 50; 163, с. 14; 360, с. 61-65].

Таким чином, організаційні форми роботи представників Президента України слід визначити як сукупність конкретних, однорідних дій та процедур, що здійснюються цими посадовими особами в процесі реалізації покладених на них завдань, функцій та повноважень, які безпосередньо не тягнуть юридичних наслідків і не пов'язані з виданням правових актів.

Втім принагідно слід зауважити, що відповідно до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» Постійний Представник в АР Крим уповноважений видавати розпорядження, обов'язкові для виконання працівниками Представництва (ст. 13 Закону [286]). Такі акти мають внутрішньо організаційний, управлінський характер. Вони пов'язані з реалізацією Постій-

ним Представником належних йому регулятивних (затверджує положення про структурні підрозділи, штатний розпис, положення, порядки, плани, стратегії та програми діяльності Представництва), правозастосовних (призначає на посади працівників Представництва, визначає їх посадові обов'язки, утворює тимчасові комісії, робочі групи, експертні ради) та контрольних (застосовує заходи дисциплінарної відповідальності, звільняє з посад працівників представництва) повноважень щодо організації належного функціонування очолюваного ним державного органу. Розпорядження Постійного Представника мають відповідати Конституції, законам України, указам і розпорядженням Президента України та актам Кабінету Міністрів України. З мотивів їх не відповідності законодавству розпорядження можуть бути скасовані Президентом України або оскаржені у судовому порядку. Таким чином, слід констатувати, що, на відміну від інших представників глави держави, діяльність Постійного Представника в АР Крим, серед іншого, реалізується в правових формах.

Аналіз нормативно-правових актів, що регламентують діяльність представників у ВР України, КМ України, КС України, а також Постійного Представника в АР Крим, практики їх роботи засвідчує, що особливість організаційних форм їх діяльності у першу чергу зумовлена тим, що представники реалізують свої функції і повноваження у межах інших державних органів або у сфері міжінституційної взаємодії. Тому основні форми їх діяльності мають зовнішньо організаційний характер, а порядок їх реалізації регулюється законодавством.

Передусім до таких форм належить участь представників у засіданнях відповідних органів державної влади та їх робочих структур. Зокрема, Представник у ВР України бере участь у парламентських засіданнях, засіданнях Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп), комітетів, підкомітетів, робочих груп, тимчасових комісій Верховної Ради України, депутатських фракцій та груп, а також в інших парламентських заходах.

Участь представника Президента України у пленарних засіданнях Верховної Ради України є ключовою організаційною формою реалізації представництва глави держави у законодавчому процесі. Саме під час таких засідань відбувається розгляд та ухвалення законів, у тому числі законопроєктів, внесених Президентом України

як суб'єктом права законодавчої ініціативи. Участь же Представника забезпечує офіційне представлення позиції Президента України щодо законопроєктів, поправок та інших питань порядку денного парламенту.

Забезпеченню врахування позиції Президента ще на етапі попереднього розгляду законодавчих ініціатив та на стадії підготовки законопроєкту сприяє участь Представника у засіданнях парламентських комітетів. На більш глибоке експертне обговорення законодавчих ініціатив, доопрацювання законопроектів, виявлення можливих правових колізій або недоліків законодавчих пропозицій націлена участь Представника у засіданнях підкомітетів та робочих груп комітетів.

Парламентські слухання є формою обговорення важливих питань державної політики, що потребують широкого експертного та суспільного обговорення. Участь Представника у парламентських слуханнях дозволяє доводити позицію глави держави щодо стратегічних напрямів розвитку держави та актуальних проблем законодавчого регулювання. Крім того, це створює можливість для врахування результатів таких обговорень у подальшій нормотворчій діяльності Президента України.

Участь у засіданнях Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп), яка є важливим координаційним органом парламенту, що забезпечує узгодження позицій депутатських фракцій (груп) і формування порядку денного пленарних засідань, дає можливість своєчасно інформувати парламентські сили про позицію глави держави щодо законодавчих ініціатив й інших питань законодавчої діяльності та відповідно отримати важливу інформацію щодо фракційних позицій по питанням парламентської діяльності. Це сприяє підвищенню рівня узгодженості між законодавчим органом та главою держави.

Формуванню політичного діалогу між Президентом України та парламентськими силами сприяє участь Представника у засіданнях депутатських фракцій і депутатських груп. Такі засідання є важливими майданчиками для формування політичних позицій парламентських сил щодо питань діяльності Верховної Ради України. Участь представника Президента в них створює можливості для безпосереднього донесення позиції глави держави до народних депутатів та обговорення перспек-

тив підтримки відповідних законопроєктів. Це сприяє формуванню політичного діалогу між Президентом та політичними силами, представленими у парламенті.

Крім того, Представник може долучатися до інших парламентських заходів, серед яких – наради, круглі столи, експертні обговорення та консультації, що проводяться в межах діяльності Верховної Ради України. Участь представника Президента України у таких заходах дозволяє оперативно реагувати на актуальні питання законодавчого регулювання та підвищує ефективність міжінституційної взаємодії.

В цілому слід відмітити, що реалізація цих організаційних форм роботи Представника, їх ефективність з точки зору виконання функцій і завдань його діяльності безпосередньо залежить від змісту і обсягу визначених парламентським законодавством процесуальних прав Представника та стану правового регулювання процедур діяльності, на що зверталася увага у попередньому підрозділі. Крім того, вважаємо необхідним посилити його роль на різних етапах законодавчої процедури, зокрема, запровадити вимогу обов'язкового надання попереднього висновку Представника щодо законопроєктів, поданих іншими, ніж Президент України, суб'єктами законодавчої ініціативи, предмет правового регулювання яких становлять суспільні відносини у сфері предметної підвідомчості глави держави, зокрема, у сфері оборони, національної безпеки, зовнішньої політики; внести зміни до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» в частині як безпосереднього закріплення права Представника брати участь у засіданні парламентських комітетів, підкомітетів та робочих груп, так і надання йому права дорадчого голосу.

Організаційними формами роботи Представника у КМ України є участь його у засіданнях Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, постійних і тимчасових робочих органів, утворених Кабінетом Міністрів України, а також інших організаційних заходах (міжвідомчих нарадах, робочих зустрічах тощо). Ці форми охоплюють дії Представника, спрямовані на забезпечення взаємоузгодженої діяльності органів виконавчої влади та глави держави, і передбачають активну участь в опрацюванні, розгляді, обговоренні питань реалізації державної політики та інших важливих питань державного управління.

Якщо в ході урядового засідання Представник має право виступати з дозволу головуючого, вносити пропозиції з обговорюваних питань, робити застереження, давати пояснення [244], то в рамках участі у роботі урядових комітетів він має можливість сприяти врегулюванню розбіжностей та виробленню узгодженої позиції щодо проектів урядових актів і програмних документів. При цьому вважаємо необхідними зміни до Регламенту Кабінету Міністрів України щодо встановлення вимоги погодження Представником розробленого проекту акту Президента України або проекту закону України, що має бути поданий як законодавча ініціатива глави держави; а також обов'язкового заслуховування доповіді Представника щодо проекту такого акту на засіданнях урядового комітету та Кабінету Міністрів України.

Крім того, доцільно нормативно передбачити участь Представника в засіданнях консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах, утворених Кабінетом Міністрів України та внести зміни до відповідної урядової постанови [185]. Адже це дозволить забезпечити взаємний інформаційно-аналітичний обмін щодо актуальних питань реалізації державної політики, виконання актів Президента України та підготовки нових управлінських рішень.

Визначаючи організаційні форми роботи Представника у КС України, слід назвати: 1) участь у пленарних засіданнях Суду, що забезпечує можливість офіційного представлення ним правової позиції глави держави у справах, ініційованих Президентом України, або тих, що стосуються реалізації його конституційних повноважень; 2) участь у відкритих судових засіданнях під час розгляду конституційних справ, у межах яких Представник бере участь у безпосередньому розгляді справ, надає усні пояснення, обґрунтовує правову позицію та відповідає на запитання суддів. Така участь забезпечує реалізацію принципів змагальності та повноти дослідження обставин справи у конституційному провадженні; 3) участь у спеціальних пленарних засіданнях Конституційного Суду України, що проводяться Конституційним Судом України у випадках, визначених Конституцією та законом, зокрема під час розгляду окремих категорій конституційних проваджень або вирішення організаційних питань діяльності Суду. Участь Представника у таких засіданнях забезпечує представництво позиції глави держави у питаннях, що мають особливе конституцій-

но-правове значення, та сприяє підтриманню інституційної взаємодії між Президентом України та органом конституційної юрисдикції; 4) участь у публічних заходах Конституційного Суду України, зокрема, науково-практичних конференціях та інших заходах, присвячених питанням конституційного права. Така форма участі сприяє розвитку професійного діалогу між інститутом президентства та органом конституційної юрисдикції, а також обговоренню актуальних проблем конституційного правозастосування.

У цілому зазначені організаційні форми забезпечують процесуальну участь Представника у діяльності Конституційного Суду України та реалізацію його основних функцій і завдань. Разом з цим вважаємо доцільним більш чітке нормативне визначення і закріплення організаційних форм участі Представника у конституційному провадженні, приведення визначених у Положенні про Представника Президента України в Конституційному Суді України форм у відповідність з чинною редакцією Закону України «Про Конституційний Суд України».

Законодавча модель діяльності Постійного Представника в АР Крим передбачає участь його у засіданнях Верховної Ради та Ради міністрів Автономії, їх структурних підрозділів. Втім у сучасних умовах діяльності та з урахуванням функціональної трансформації Представництва в АР Крим відповідних змін зазнали і організаційні форми діяльності. Участь у засіданнях міжвідомчих комісій, робочих груп, створених Кабінетом Міністрів України, міністерствами, парламентськими комітетами, розгляд звернень громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя або переселилися з тимчасово окупованої території і проживають в інших регіонах України, а також зустрічі і прийоми з представниками дипломатичних місій, делегаціями парламентів іноземних країн, представниками міжнародних організацій – становлять коло основних організаційних форм роботи Представництва [326; 197].

Основною організаційною формою роботи представників Президента України є також їх робота з документами. Вона включає дії і процедури щодо документального, інформаційно-аналітичного та конституційно-процесуального супроводження реалізації конституційних повноважень глави держави у взаємодії з іншими органа-

ми публічної влади. Саме через цю форму документальної роботи відбувається фіксація, передача, аналіз та опрацювання інформації, необхідної для представлення позиції Президента України, підготовки відповідних правових рішень, здійснення контрольно-наглядової діяльності та забезпечення належної комунікації між інститутом президента та іншими суб'єктами владних повноважень.

Сутність цієї організаційної форми полягає у підготовці, опрацюванні, аналізі, погодженні та поданні різних видів документів, що супроводжують діяльність представників Президента України. До таких документів належать, зокрема, законопроєкти та пропозиції до них, проєкти актів Кабінету Міністрів України, конституційні подання, письмові правові позиції у конституційних провадженнях, подання про усунення допущених порушень законності, пропозиції Президенту України про скасування чи зупинення дії актів, вимога про надання пояснень, подання про притягнення до відповідальності посадових осіб, а також аналітичні довідки, експертні висновки, службові записки, інформаційні матеріали та інші документи, які подаються або опрацьовуються представниками.

Як зовнішньо організаційний, так і внутрішньо організаційний характер можуть мати такі допоміжні організаційні форми роботи, як участь представників у зустрічах Президента з офіційними особами органів державної влади, участь у нарадах, консультаціях, робочих зустрічах, обговореннях, конференціях, семінарах, прес-конференції, брифінги тощо. Ці форми меншим ступенем регламентовані законодавством і не вимагають такого суворого додержання процедур і правил, як основні форми. Втім кожна така дія вносить внесок забезпечення узгодження позицій різних інституцій щодо реалізації державної політики та виконання актів глави держави.

Таким чином, систему організаційних форм діяльності представників Президента України утворюють зовнішньо організаційні та внутрішньо організаційні; основні та допоміжні; загальні та спеціальні; нормативно визначені та опрацьовані практикою форми роботи. Ця система є відносно усталеною, але водночас гнучкою задля реалізації змінюваних функцій і повноважень. Її подальший розвиток

пов’язаний із необхідністю більш чіткого нормативного закріплення, розширення форм та адаптації їх до сучасних потреб та процедур міжінституційної взаємодії.

Допоміжний, але не другорядний характер, мають матеріально-технічні форми роботи, сприяючи процесу реалізації функцій і повноважень Представників. Вони зосереджені на веденні діловодства, первинному зборі й обробці інформації, матеріально-фінансовому, транспортному, побутовому та іншому забезпеченні роботи представників.

Матеріально-технічне супроводження роботи постійних представників здійснюється різними державними органами і їх структурними підрозділами. Так, завдання забезпечення роботи представників у ВР України, КМ України та КС України покладені на структурні підрозділи Офісу Президента України. До цієї роботи, зокрема, долучені спеціалізовані структурні підрозділи: Департамент забезпечення зв'язків із Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, Департамент забезпечення діяльності уповноважених, представників та роботи Офісу Президента України, у складі якого створено Управління представництва Президента України у Конституційному Суді України, Департамент документального забезпечення [170]. Крім того, діяльність Представника у КМ України супроводжується в організаційному, інформаційному, аналітичному, документальному та іншому аспектах Координаційним центром забезпечення взаємодії з Кабінетом Міністрів України [269].

Статус Постійного Представника в АР Крим, як очільника самостійного державного органу, надає йому можливості спиратися у своїй діяльності на підпорядковані йому структурні підрозділи, зокрема, відділи правового забезпечення, аналітичного забезпечення та планування, роботи зі зверненнями громадян та документального забезпечення, інформаційного забезпечення, фінансового та матеріально-технічного забезпечення [192].

Поряд з цим матеріально-технічне, соціально-побутове та фінансове забезпечення діяльності представників Президента України здійснює Державне управління справами – спеціальний державний орган, підпорядкований Президенту України. Відповідно до покладених на нього завдань цей орган створює належні матеріально-технічні і господарсько-побутові умови для здійснення повноважень, забезпечує су-

часними засобами зв'язку, комп'ютерною технікою, оргтехнікою, транспортними послугами [268].

З урахуванням висловлених у підрозділі 2.2 пропозицій щодо оновленої моделі правового статусу посад представників Президента України вважаємо за необхідне консолідувати форми матеріально-технічного забезпечення діяльності представників Президента України в межах структури Офісу Президента України. На наш погляд, це сприятиме системності забезпечення діяльності представників Президента України, підвищенню ефективності координації між відповідними структурними підрозділами та забезпеченню єдиних стандартів матеріально-технічного супроводження їх роботи. Дозволить також уникнути фрагментарності у здійсненні забезпечувальних процедур, оптимізувати документообіг, інформаційно-аналітичну підтримку та організацію комунікації представників з органами державної влади.

Поряд із формами діяльності важливе значення для розкриття механізму реалізації конституційно-правового статусу представників Президента України мають організаційні методи їх роботи. Якщо організаційні форми відображають зовнішній бік діяльності, її процедурне оформлення, то методи характеризують прийоми, засоби і способи впливу, за допомогою яких забезпечується досягнення поставлених завдань та реалізація функцій і повноважень представників.

Із загально філософської точки зору «метод» визначається як «сукупність правил дії (наприклад, набір і послідовність певних операцій), спосіб, знаряддя, які сприяють розв’язанню теоретичних чи практичних проблем» [344, с. 117]. У правовій науці метод характеризується у трьох аспектах: як метод правового регулювання, як метод науково-правових досліджень та як метод управління [356, с. 617-618]. Останній позначає методи управління як «способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління» [356, с. 617].

Державознавча наука традиційно приділяє велику увагу питанням видів методів діяльності публічно-владних суб’єктів, пропонуючи різні критерії для їх класифікації. Але, як слушно відмічається авторами підручника «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні», «враховуючи складність і багатовимірність проблеми, розмаїття думок щодо класифікації методів діяльності органів публічної вла-

ди, доцільно підійти до цього питання, керуючись їх призначенням», а саме – здатністю «…упорядкувати і ефективно організувати реалізацію функцій і повноважень органів публічної влади» [117, с. 67]. З цієї точки зору виокремлюється універсальна система організаційних методів діяльності, що включає методи планування, координації, інформаційного забезпечення, вироблення рішень, організації виконання і контролю виконання рішень, а також метод роботи з кадрами [117, с. 67].

Таким чином, організаційні методи діяльності представників Президента України розглядаються як конкретні, визначені законодавством та опрацьовані практикою прийоми і способи організації роботи представників Президента України, за допомогою яких забезпечується досягнення поставлених завдань та реалізація їх функцій і повноважень.

Метод планування посідає особливе місце в діяльності Представництва в АР Крим, де застосовується як стратегічне, так і поточне й оперативне планування роботи. Особливістю стратегічного планування є те, що воно здійснюється або Президентом України, або безпосередньо Представництвом. Так, Указом глави держави від 13 квітня 2021 року №160/2021 затверджена Стратегія діяльності Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим [294]. Цей документ визначив мету та пріоритетні напрями діяльності Представництва – сприяння формуванню та реалізації державної політики щодо деокупації тимчасово окупованої території АР Крим та міста Севастополя та її безпечної реінтеграції; ужиття необхідних заходів із забезпечення захисту та підтримки громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території АР Крим та міста Севастополя, а також внутрішньо переміщених осіб з цієї території, сприяння додержанню їх конституційних прав і свобод; участь у заходах міжнародного характеру; сприяння реалізації ефективної інформаційної політики та протидії дезінформації; посилення інституційної спроможності та потенціалу Представництва [294]; а також доручив Представництву забезпечити реалізацію Стратегії, а Кабінету Міністрів України – належну взаємодію його з центральними органами виконавчої влади.

Важливе значення має також Стратегія деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, затвер-

джена Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 117/2021, – документ прогнозування і програмування цілей, завдань, пріоритетів та планування напрямів і механізму реалізації державними органами, у тому числі й Представництвом, державної політики щодо правового захисту громадян і юридичних осіб України, права і законні інтереси яких порушені внаслідок збройної агресії Російської Федерації та тимчасової окупації території України, зміцнення національної стійкості, а також економічних, соціальних, гуманітарних, екологічних, інформаційних, міжнародних, оборонних та безпекових аспектів політики деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території АР Крим [302].

На підставі та у розвиток положень цієї Стратегії Представництвом спільно з Кабінетом Міністрів України та центральними органами виконавчої влади були підготовлені документи, які хоча і не набули правового характеру, але відіграють програмну роль у діяльності Представництва. Зокрема, йдеться про Стратегію когнітивної деокупації Криму [338], Стратегію відновлення Криму після деокупації [336], Пріоритетні кроки Української держави після деокупації Криму [202].

Поряд із цим Стратегія заходів міжнародного характеру Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим на 2025-2027 роки була затверджена Розпорядженням Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим 5 березня 2025 р. № 17 [337]. Цей документ визначає правові основи, ідейні засади, принципи, основні організаційні форми здійснення заходів міжнародного характеру, а також цілі, суб’єктів, пріоритетні напрями та форми таких заходів.

В цілому слід відмітити, що вказані документи забезпечують комплексний підхід до проектування діяльності Представництва. Адже дозволяють не лише забезпечити перспективне планування напрямів його роботи, але й синхронізувати діяльність з цілісним механізмом реалізації державної політики у відповідній сфері.

Окрема увага приділяється поточному плануванню роботи Представництва. Розпорядженнями Постійного Представника затверджуються щорічні плани роботи Представництва [235; 236]. Ці документи за основними напрямами діяльності визначають зміст планових заходів, очікуваний результат їх виконання, термін виконання та відповідальних виконавців. Плани носять комплексний характер, передба-

чаючи заходи представницького, організаційного, нормопроектувального, інформаційно-аналітичного, матеріально-технічного та іншого характеру. Виконання їх покладене на структурні підрозділи Представництва, контроль виконання – на Постійного Представника. Плани оприлюднюються на офіційному веб сайті цього органу.

Організаційне планування діяльності Представництва включає також оперативні (тижневі, щоденні) плани-графіки роботи Постійного Представника, його заступників. Вони складаються допоміжним апаратом Представництва з метою упорядкування та взаємоузгодження конкретних заходів, форм роботи цих посадових осіб, їх термінів, не вимагають затвердження, але погоджуються відповідною особою.

Оперативне планування домінує в організації роботи і міжінституційних представників Президента України, що забезпечує гнучкість організації їх роботи та дозволяє своєчасно реагувати на зміни порядку денного діяльності відповідних органів влади. Втім на сьогоднішній день маємо констатувати неналежне забезпечення поточного планування їх діяльності. Будучи посадовими особами Офісу Президента України, представники Президента мають керуватися планами роботи цього державного органу, але їх діяльність, як правило, не виділяється як самостійний об'єкт планування, а відображається лише опосередковано – через загальні заходи взаємодії Офісу з відповідними органами. Це ускладнює системне визначення пріоритетів їх діяльності та належну координацію виконання покладених на них завдань.

Водночас специфіка статусу представників Президента України, які реалізують свої повноваження у сфері діяльності інших органів державної влади, об'єктивно зумовлює необхідність більш чіткого планування їх роботи. Воно повинно враховувати не лише внутрішні завдання Офісу Президента України, але й орієнтуватися на відповідні плани діяльності відповідних органів державної влади – календарний план роботи сесії, порядок денний сесії, розклад пленарних засідань, плани-графіки засідань Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп), парламентських комітетів, а також плани законопроєктної роботи Верховної Ради України, плани діяльності Кабінету Міністрів України, засідань урядових комітетів, графіки розгляду справ Конституційним Судом України, а також інші організаційні документи, що визначають порядок функціонування відповідних органів.

У зв’язку з цим доцільним вважаємо запровадження окремого організаційного щорічного планування діяльності представників Президента України, що дозволило б систематизувати їх робочі завдання, визначати пріоритетні напрями міжінституційної взаємодії та забезпечити більш ефективну координацію діяльності зі структурними підрозділами Офісу Президента України та органами державної влади.

Метод координації займає домінуюче місце серед способів діяльності представників Президента України. Термін «координація» (походить від пізньолатинського *coordinacio*, де *co* – префікс, що означає «спільність, сумісність», і *ordinacio* – «упорядкування») традиційно у соціологічному аспекті позначає універсальну функцію соціального управління, що полягає в узгодженні, впорядкуванні різних частин соціальної системи [356, с. 345]. У сучасній державознавчій науці координація визначається і як функція через об'єднання координуючим органом підпорядкованих або підконтрольних йому органів для виконання певних завдань [79, с. 67], і як організаційний метод діяльності – «комплекс прийомів та способів співпраці, упорядкування, узгодження рішень та дій суб'єктами системно-структурної організації публічної влади між собою, а також з іншими суб'єктами, в тому числі й інститутами громадянського суспільства» [200, с. 100].

При цьому сучасна конституційна модель інституту президентства відносить координаційну функцію до відання не апарату, а виключно глави держави, як елемент механізму керування у сфері національної безпеки і оборони, зовнішньополітичної діяльності [117, с. 182], що набуває характеру особливих субординаційно-координаційних відносин. Діяльність же представників Президента України, будучи, як відмічається у наукових джерелах, інституційним прийомом координації Президента України з вищими органами державної влади [200, с. 101], у свою чергу реалізується із застосуванням різних прийомів і способів цього методу – організаційних, інформаційних та інших. Враховуючи те, що діяльність представників спрямована не на здійснення безпосереднього управлінського впливу, а передусім на узгодження позицій та забезпечення взаємодії між главою держави та іншими суб’єктами державної влади, метод координації виступає способом реалізації більшості функцій представників.

Одночасно цей метод широко використовується і у внутрішньо організаційних відносинах. Координація діяльності представників Президента України здійснюється керівником Офісу Президента України [271]. Завдяки їй забезпечується узгодження роботи представників зі структурними підрозділами Офісу, іншими уповноваженими особами глави держави. Така координація здійснюється через погодження правових позицій щодо законопроєктів, проєктів урядових актів, проєктів конституційних подань, звернень Президента до Конституційного Суду України, пропозицій щодо позиції Президента України у справах, які розглядаються Конституційним Судом України, підготовку узгоджених пропозицій до рішень Президента України, обмін інформаційно-аналітичними матеріалами, проведення робочих нарад, консультацій, створення робочих, підготовчих груп та інших організаційних заходів.

Крім того, застосування координаційного методу у внутрішньо організаційних відносинах сприяє забезпеченню єдності позиції та взаємоузгодженої роботи допоміжних органів в рамках апарату Президента України. До способів такої координації слід віднести участь представників Президента у спільних нарадах та інших організаційних заходах, підготовка спільних інформаційних матеріалів, аналітичних довідок, узгоджених пропозицій, включення представників до складу інших допоміжних органів при Президентові України.

Так, Представник у ВР України, Представник у КМ України та Постійний Представник в АР Крим за посадою входять до складу Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентові. Конгрес є консультативно-дорадчим органом, створеним задля вивчення та моніторингу суспільно-політичних і соціально-економічних процесів на регіональному і місцевому рівнях, сприяння налагодженню взаємодії державних та муніципальних органів, аналізу законодавства України з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування та територіальної організації влади, підготовки пропозицій та проектів нормативно-правових актів щодо його вдосконалення, а також щодо підвищення ефективності виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Конгрес став координаційним майданчиком для органів законодавчої та виконавчої влади, регіонального та місцевого самоврядування, всеукраїнських асоціацій та міжнародних організацій [238].

До складу Консультативної ради з питань деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, включений за посадою Постійний Представник в АР Крим [255]. Втім, виходячи із основних завдань діяльності цього органу – підготовка з урахуванням положень Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя та внесення в установленому порядку пропозицій щодо пріоритетів діяльності, підготовка пропозицій щодо удосконалення законодавства у цій сфері – та з урахуванням того, що організація виконання цієї Стратегії покладена на Кабінет Міністрів України, доцільним є включення до її складу також і представників у ВР України та КМ України.

Аналогічні зауваження викликає і посадовий склад Національної ради з відновлення України від наслідків війни – консультативно-дорадчого органу, створеного Президентом України за для визначення та напрацювання пропозицій щодо пріоритетних реформ, підготовки стратегічних ініціатив, проектів нормативно-правових актів, прийняття і реалізація яких є необхідними для ефективної роботи та відновлення України у воєнний і післявоєнний періоди [186]. Вирішенню цих завдань вочевидь, сприятиме участь у його роботі не лише Постійного Представника в АР Крим, включеного до складу, але й представників у ВР України та КМ України.

Отже, розширення участі представників Президента у роботі консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів при Президентові України дозволить забезпечити послідовність, комплексність і взаємодоповнюваність реалізації їх функцій, сприятиме підвищенню узгодженості роботи в межах президентського апарату, а також більш повному інформаційному забезпеченню в діяльності таких органів.

Метод інформаційного забезпечення, як і метод координації, виконує важливу роль у механізмі функціонування інституту представників Президента України. Завдяки його прийомам і способам забезпечується своєчасне отримання, опрацювання, аналіз та передача інформації, необхідної для належної реалізації повноважень представників. Застосування цього методу дозволяє цим посадовим особам формувати об’єктивне уявлення про стан підготовки розгляду законопроєктів у Верховній

Раді України, підготовку та прийняття актів Кабінету Міністрів України, перебіг конституційного провадження у Конституційному Суді України, а також про позиції відповідних органів публічної влади щодо питань, які становлять публічно-правовий інтерес для реалізації повноважень глави держави.

Реалізація методу інформаційного забезпечення передбачає в першу чергу збір, акумулювання і систематизацію інформації, що отримується під час участі представників у засіданнях відповідних органів державної влади, у роботі їх структурних підрозділів, отримання матеріалів і документів, проведення моніторингу сфер, віднесених до відання представників. Представники Президента можуть запитувати і одержувати від відповідних органів державної влади матеріали та інформацію, що необхідні для виконання їх повноважень. Вони користуються інформаційними базами даних Офісу Президента України, державними, у тому числі урядовими, системами зв'язку та комунікацій, іншими технічними засобами. Представники за необхідності можуть ініціювати перед керівником Офісу Президента України та безпосередньо перед Президентом, а Постійний Представник в АР Крим може самостійно ухвалювати рішення про створення експертних та робочих груп, залучення спеціалістів, науковців, експертів для виконання покладених на них завдань.

Разом з цим слід відмітити, що важливим завданням удосконалення інформаційного забезпечення представників Президента вважаємо забезпечення його цифровізації. На сьогоднішній день Верховна Рада України впровадила Єдину автоматизовану систему роботи з документами [263], користувачами якої визначено, серед інших, уповноважених працівників Офісу Президента України Така Система призначена не лише для документообігу, а й для інформаційного забезпечення, аналітичної обробки документів та електронної взаємодії між органами влади. Крім того, урядовою постановою введена система електронної взаємодії, яка з урахуванням внесених змін 2025 року, ще більшою мірою орієнтує міжвідомчу комунікацію на використання електронних технологій [122]. І така тенденція цифровізації публічно-правової сфери згодом лише посилюватиметься. Тому доцільно передбачити для представників Президента окремі електронні кабінети або гарантовані цифрові робочі місця в тих електронних системах органів державної влади, які забезпечують

створення, використання, передавання, зберігання, аналітичну обробку електронних документів в рамках нормотворчої діяльності, документообігу та взаємодії між органами публічної влади.

Крім того, маємо звернути увагу на необхідність чіткого нормативного визначення форм і строків інформаційного обміну між представниками Президента та відповідними органами державної влади. Зокрема, доцільно закріпити право у встановлені відповідними актами строки отримувати проєкти актів, супровідні матеріали, зміни до порядку денного, висновки парламентських комітетів, матеріали урядових комітетів, а також процесуальні повідомлення і матеріали, що стосуються участі представника в конституційному провадженні. Це дозволить перейти від вибіркового інформування представників до нормативно гарантованого повного інформаційного супроводження їх участі у міжінституційних процедурах.

Важливою складовою методу інформаційного забезпечення є аналітичне опрацювання отриманої інформації шляхом її правового аналізу, узагальнення та формування на цій основі інформаційно-аналітичних документів. Опрацювання інформації здійснюється як безпосередньо представниками Президента, так і уповноваженими структурними підрозділами Офісу Президента України, Представництва в АР Крим, Координаційним центром забезпечення взаємодії з Кабінетом Міністрів України. Результати інформаційно-аналітичної роботи документуються згідно вимог ДСТУ 4163:2020. «Державна уніфікована система документації. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації» у вигляді актів, довідок, доповідних записок, пояснювальних записок, службових листів та інших документів [125].

На сьогоднішній день діяльність представників Президента України пов’язана з підготовкою значного обсягу інформаційно-аналітичних документів. З метою його упорядкування вважаємо необхідним встановити стандартизовану систему такої документації – аналітичної довідки, термінового інформаційного повідомлення, щотижневого огляду, висновку щодо законопроєкту чи урядового акту, підсумкового звіту за результатами участі в засіданні чи конституційному провадженні тощо. Це сприятиме підвищенню якості внутрішньої координації в Офісі Президента України, забезпечить порівнюваність матеріалів та швидкість прийняття рішень.

Окрема увага має бути приділена забезпеченню публічності та відкритості роботи представників Президента, доступу до інформаційно-аналітичних матеріалів, планів роботи та щорічних звітів цих посадових осіб. Позитивну практику у цьому відношенні демонструє Представництво в АР Крим, розміщуючи на своєму офіційному вебсайті інформаційні довідки, аналітичні записки, підготовлені проєкти нормативно-правових актів, узагальнену інформацію про підсумки роботи, щорічні плани діяльності, звіти про роботу та інші інформаційні документи та матеріали. Переконані, що такий досвід має бути поширений і на роботу міжінституційних представників, робота яких на сьогоднішній день характеризується низьким рівнем публічної представленості та відкритості інформації про результати їх діяльності. У більшості випадків інформація про їх роботу обмежується поодинокими повідомленнями на офіційних інформаційних ресурсах або у засобах масової інформації, що не дозволяє сформувати цілісне уявлення про напрями, зміст та результати їх діяльності. Запровадження ж практики систематичного оприлюднення інформаційно-аналітичних матеріалів, планів роботи та підсумкових звітів міжінституційних представників Президента на офіційних інформаційних ресурсах Офісу Президента сприятиме підвищенню прозорості їх діяльності, розширенню можливостей громадського та експертного аналізу результатів їх роботи, а також зміцненню інституційної довіри до механізму реалізації конституційних повноважень глави держави.

Таким чином, застосування методу інформаційного забезпечення в діяльності представників Президента України забезпечує формування необхідної інформаційно-аналітичної основи їх роботи, дозволяє впровадити двосторонній інформаційний обмін, а також сприяє виробленню і прийняттю об’єктивних і обґрунтованих рішень як в діяльності представників, так і відповідних органів державної влади.

Якісне, повне, об’єктивне, своєчасне інформаційне забезпечення стає умовою ефективної та результативної роботи представників Президента з вироблення рішень. Характеризуючи цей метод діяльності, маємо відмітити, що він, як правило, визначає організаційно-технологічні аспекти нормотворчості публічного суб’єкту [200, с. 65] і становить сукупність прийомів і способів формування владних рішень органів публічної влади оптимального, законного змісту і форми [360, с. 66]. Ґрун-

туючись на цьому визначенні, маємо відмітити, що підготовка й ухвалення владних організаційно-розпорядчих актів здійснюється лише відповідно до Закону «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» [286] Постійним Представником в АР Крим, в той час як загально поширеною для діяльності представників Президента України є участь у виробленні рішень Президента України в рамках як ординарного (щодо підготовки проектів президентських актів), так і законопроектного (щодо підготовки законопроектів та інших документів, що вносяться Президентом на розгляд Верховної Ради України) проваджень [118, с. 123].

Проведений у підрозділі 2.3 аналіз повноважень представників Президента засвідчив, що вони мають право брати широку участь у нормотворчій діяльності Президента України. Втім вивчення нормативних порядків і положень свідчить про відсутність необхідних процедурних норм для реалізації таких повноважень.

Так, Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затверджене Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006 [272], не називає представників серед кола суб'єктів, які уповноважені вносити проекти актів Президента України, наділяючи цим правом, серед інших, керівника Офісу Президента, його заступників та радників Президента України. Такий підхід вважаємо непослідовним з огляду на характер покладених на представників завдань, що безпосередньо пов'язані з підготовкою, правовим супроводженням і реалізацією рішень глави держави у відповідних сферах діяльності органів публічної влади. Здійснюючи представництво Президента України у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України та Конституційному Суді України, вони фактично беруть участь у розробленні правових позицій, підготовці пропозицій та формуванні змісту майбутніх актів Президента України, що об'єктивно зумовлює необхідність їх безпосереднього залучення до відповідної нормотворчої процедури.

Крім того, відсутність представників Президента України серед суб'єктів внесення проєктів актів Президента України не повною мірою відповідає сучасній практиці діяльності Офісу Президента України, у межах якої вони нерідко виступають ініціаторами підготовки відповідних рішень глави держави, пов'язаних із сферою їх компетенції. За таких умов їх участь у підготовці проєктів актів Президента

України має опосередкований характер і реалізується через інших посадових осіб Офісу, що ускладнює процедурну визначеність відповідного процесу.

У зв'язку з цим доцільним видається нормативне закріплення права представників Президента України вносити пропозиції щодо підготовки проєктів актів Президента України та офіційно вносити їх на розгляд Президента України.

Неприйнятним вважаємо також і невключення представників Президента України до числа суб'єктів, яким доручено підготовку законопроектів та інших документів законодавчої ініціативи Президента України. Так, Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України, затверджене Указом Президента України від 30 березня 1995 року № 270/95 (з наступними змінами), встановлює, що до числа таких суб'єктів належать радники та наукові консультанти Президента України, а також відповідні структурні підрозділи Офісу Президента України, які здійснюють підготовку за дорученням керівника Офісу або за їх власною ініціативою [239]. Крім того, зазначене Положення також не передбачає залучення представників до процедур опрацювання законопроектів та законодавчих пропозицій, які подані іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи.

З метою усунення вказаних недоліків нормативного регулювання порядку роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України та узгодження його з повноваженнями представників Президента вважаємо необхідним внести зміни до зазначеного Положення щодо включення Представника у ВР України до числа суб'єктів підготовки законопроєктів, а також передбачити обов'язкове візування ним законопроектів, підготовлених Офісом Президента для внесення на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи Президента, супроводження їх розгляду парламентом та контроль.

Відповідно вважаємо необхідним нормативне визначення ролі Представника у ВР України в процедурах опрацювання законів України, що надійшли на підпис Президентові України, визначених Розпорядженням Президента України від 30 травня 1997 р. № 221/97-рп [279].

Крім того, більш ефективному і повному використанню експертно-аналітичних знань представників Президента України сприятиме залучення їх до підготовки щорічних послань Президента України до Верховної Ради України, що є офіційними документами глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин [317]. Чинне Положення про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України, затверджене Указом Президента України від 9 квітня 1997 р № 314/97, аналогічно до вищезазначених процедурних положень, не передбачає залучення представників до підготовки таких документів. Така прогалина також, на наш погляд, має бути усунена в рамках удосконалення нормативного регулювання порядку діяльності представників Президента.

Метод вироблення рішень тісно пов'язаний у діяльності представників Президента України з організацією виконання вироблених рішень. Адже саме ці посадові особи реалізують повноваження щодо представлення, обґрунтування, пояснення відповідних президентських ініціатив, забезпечення їх належного розгляду. У межах цієї діяльності вони здійснюють супроводження законопроєктів і проектів інших актів, беруть участь у їх обговоренні та доопрацюванні, доводять позицію глави держави до відома відповідних органів та посадових осіб, а також забезпечують моніторинг за подальшим рухом відповідних рішень.

Крім того, участь представників у організації виконання актів Президента України проявляється у забезпеченні комунікації між Офісом Президента України та відповідними органами державної влади, міжнародними організаціями та іншими суб’єктами, узгодженні позицій щодо реалізації прийнятих актів, а також у підготовці пропозицій з усунення проблем чи недоліків правозастосування. У такий спосіб вони виступають важливою ланкою між етапом вироблення рішень глави держави та етапом їх практичної реалізації.

Метод контролю виконання рішень, як сукупність прийомів і способів цілеспрямованого спостереження за належним виконанням таких рішень [360, с. 71], ши-

роко застосовується в рамках реалізації моніторингової функції представників Президента України. Його застосування зумовлене необхідністю забезпечення своєчасної та повної реалізації актів, доручень, законопроектних ініціатив Президента України, а також інших рішень, прийнятих у процесі міжінституційної взаємодії. Задля цього представники здійснюють систематичний аналіз інформації про результати їх реалізації відповідними суб'єктами, запитують та опрацьовують інформацію і матеріали, узагальнюють практику виконання актів Президента України, що дозволяє виявляти проблемні питання у правозастосовній діяльності та готувати пропозиції щодо їх вирішення, інформують Президента України та Офіс Президента України про результати виконання відповідних рішень. Крім того, у межах цього методу представники Президента України можуть ініціювати проведення робочих нарад, консультацій та інших організаційних заходів, спрямованих на усунення виявлених недоліків у виконанні актів і доручень Президента України.

Втім задля організації та здійснення вказаних заходів представники Президента України, як і при їх участі у виробленні президентських рішень, спираються на матеріально-правові норми відповідних положень про ці посади, але не на процедурно-процесуальні документи спеціального характеру. Так, Положення про контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України, затверджений Указом Президента України від 19 лютого 2002 р. № 155 [278], не передбачає залучення представників до організаційно-правового механізму такого контролю.

Але вважаємо, що для представників Президента України особливо важливим є залучення до такої роботи, адже їх діяльність не зводиться до одноразового донесення позиції глави держави, а передбачає відстеження подальшого руху законопроєкту, урядового рішення, матеріалів конституційного провадження, президентського доручення, щорічного послання Президента України та інших рішень, що стосуються предмету їх відання. Тому слід нормативно закріпити їх участь у механізмі контролю виконання рішень Президента України, а з урахуванням положень Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня

2018 року № 55 [121], передбачити обов'язок ведення електронних контрольних справ за ключовими питаннями предметної підвідомчості кожного представника та формування періодичних звітів про стан їх проходження.

Таким чином, метод контролю виконання рішень виступає важливим організаційним методом діяльності представників Президента України, який забезпечує цілеспрямоване, постійне спостереження за реалізацією рішень глави держави, своєчасне виявлення проблем їх виконання та підготовку пропозицій щодо підвищення ефективності президентських рішень.

Ефективність реалізації функцій і повноважень представників Президента України значною мірою залежить від формування професійно-кадрового середовища, здатного здійснювати належне правове, експертно-аналітичне, організаційне, матеріально-технічне супроводження діяльності цих посадових осіб. У державознавчій науці метод роботи з кадрами традиційно розглядається як сукупність організаційних прийомів і способів підготовки, підбору, розстановки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, заохочення і накладення стягнень на посадових осіб, що забезпечують ефективне функціонування відповідного органу публічної влади [360, с. 74-75]. Він реалізується через добір та розстановку працівників, які здійснюють забезпечення діяльності представників, визначення їх функціональних обов'язків, затвердження посадових інструкцій, визначення схеми посадової взаємодії та внутрішньо організаційної координації структурних підрозділів. Крім того, значну роль відіграє організація підвищення кваліфікації відповідних працівників, що у сучасних умовах вимагає розвитку нормопроектувальних, аналітично-правових компетентностей, знань і навичок у сфері стратегічного планування, державно-правового моделювання, електронного документообігу, міжвідомчої та міжособистісної комунікації.

Особливого значення метод роботи з кадрами набуває у діяльності Постійного Представника в АР Крим, який очолює самостійний державний орган та наділений повноваженнями щодо організації роботи його апарату. Відповідно до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» [286] Постійний Представник здійснює підбір кандидатур своїх заступників та подає їх для призначення на розгляд Президента України, визначає розподіл обов'язків

між ними; проводить добір і призначення працівників, визначає їх посадові обов'язки; затверджує положення про структурні підрозділи та посадові інструкції; утворює тимчасові комісії, робочі групи, експертні ради та інші допоміжні структури; залучає до роботи Представництва вчених, фахівців підприємств, установ, організацій, навчальних закладів; застосовує заходи заохочення та стягнення; порушує перед Президентом України питання про звільнення з посад своїх заступників; звільняє працівників з займаних посад.

Разом із цим положення, що регламентують діяльність представників у ВР України, КМ України та КС України, не містять спеціальних норм щодо організації кадрового забезпечення їх діяльності, обмежуючись загальним формулюванням про організаційне та інформаційно-аналітичне забезпечення з боку Офісу Президента України. Відповідно процедури добору, розстановки та іншої роботи з кадрами мають загальний, внутрішньо апаратний характер. Така процедурно-правова невизначеність кадрових аспектів діяльності представників Президента, на наш погляд, має бути усунена. Задля цього пропонуємо нормативно передбачити: 1) чітке визначення кадрових механізмів забезпечення їх діяльності, включаючи запровадження посад помічників та радників, право добору і подання кандидатур для призначення на ці посади, а також на посади керівників структурних підрозділів Офісу Президента України, що забезпечують роботу представників; 2) право утворювати за власним рішенням тимчасові експертні та робочі групи для підготовки аналітичних матеріалів, законопроєктів та інших документів; 3) право порушувати перед керівником Офісу Президента України питання про заохочення та притягнення до відповідальності працівників відповідних структурних підрозділів; 4) запровадити спеціалізовані програми підвищення кваліфікації працівників, які забезпечують діяльність представників Президента у різних сферах міжінституційної взаємодії. Принагідно зауважимо, що такі програми вже активно використовуються у діяльності Представництва в АР Крим [197], та маємо приклад навчальної програми в рамках діяльності Представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України [330].

Таким чином, організаційний метод роботи з кадрами виступає важливим елементом системи методів діяльності представників Президента України, оскільки

саме через нього забезпечується формування професійного кадрового потенціалу, здатного забезпечити ефективну реалізацію функцій інституту представників Президента України. Одночасно удосконалення його нормативного регулювання сприятиме підвищенню ефективності такого забезпечення та більш повній реалізації його функціонального призначення у системі публічного управління.

В цілому ж слід відзначити, що система організаційних методів роботи представників Президента України характеризується комплексністю, внутрішньою цілісністю та гнучкістю. Будучи відносно самостійними способами і прийомами реалізації покладених на них функцій і повноважень, у процесі практичної діяльності представників вони трансформуються у взаємопов'язаний організаційний процес, у межах якого окремі методи взаємодіють, взаємообумовлюють один одного та тісно переплітаються, а окремі прийоми і способи діяльності можуть одночасно виступати складовими різних методів. У сукупності це дозволяє гнучко та оперативно реагувати на потреби ефективного здійснення покладених на представників Президента функцій і повноважень і створює належну процесуальну основу механізму реалізації конституційно-правового статусу цих посадових осіб.

Таким чином, опрацювання напрямів удосконалення правового регулювання організаційних форм і методів роботи представників Президента України дозволяє дійти наступних висновків:

1. Організаційні форми і методи роботи розкривають практичний механізм реалізації конституційно-правового статусу представників Президента. Організаційні форми являють собою сукупність конкретних, однорідних дій і процедур, що здійснюються представниками Президента в процесі реалізації покладених на них завдань, функцій та повноважень, що безпосередньо не тягнуть юридичних наслідків і не пов'язані з виданням правових актів. Організаційні методи розглядаються як конкретні, визначені законодавством та опрацьовані практикою прийоми і способи організації роботи представників, за допомогою яких забезпечується досягнення поставлених завдань та реалізація їх функцій і повноважень.

2. Система організаційних форм діяльності представників Президента України є відносно усталеною, але водночас гнучкою задля реалізації змінюваних функцій і

повноважень. Вона включає зовнішньо організаційні та внутрішньо організаційні, основні та допоміжні, загальні та спеціальні, нормативно визначені та опрацьовані практикою форми роботи. Разом з цим діяльність Постійного Представника в АР Крим, на відміну від інших представників, реалізується також і у правових формах шляхом видання внутрішньо організаційних, управлінських розпоряджень.

3. Основними організаційними формами діяльності представників Президента України є участь у засіданнях відповідних органів державної влади, їх робочих структур, а також робота з документами. Участь Представника у ВР України у пленарних засіданнях, засіданнях комітетів, підкомітетів, робочих груп, Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп), депутатських фракцій і груп, парламентських слуханнях та інших парламентських заходах забезпечує офіційне представлення позиції Президента України на різних етапах законодавчого процесу та в рамках установчих і контрольних парламентських процедур. Організаційними формами діяльності Представника у КМ України є участь у засіданнях Уряду, урядових комітетів, постійних і тимчасових робочих органів, міжвідомчих нарадах та інших організаційних заходах. Участь Представника у КС України реалізується через участь у пленарних і спеціальних пленарних засіданнях Суду, відкритих судових засіданнях та публічних заходах Конституційного Суду України. Основними організаційними формами роботи Представництва в АР Крим виступають участь у засіданнях міжвідомчих комісій і робочих груп, розгляд звернень громадян, а також зустрічі з представниками міжнародних організацій та іноземних держав.

4. Аналіз правового регулювання організаційних форм роботи представників Президента України у ВР України, КМ України та КС України виявляє необхідність посилення їх ролі у відповідних процедурах. У зв’язку з цим обґрунтованими є пропозиції, зокрема, щодо: запровадження вимоги обов’язкового надання попереднього висновку Представника у Верховній Раді України до законопроєктів, предмет правового регулювання яких стосується сфери предметної підвідомчості глави держави; внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» щодо безпосереднього закріплення права Представника брати участь у засіданнях парламентських комітетів, підкомітетів та робочих груп і надання йому права дорадчого

голосу; внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України щодо обов'язкового погодження Представником розроблених проектів актів Президента України або проектів законів, що мають бути внесені як законодавча ініціатива глави держави, а також обов'язкового заслуховування його доповіді на засіданнях урядового комітету та Кабінету Міністрів України; приведення Положення про Представника Президента України в Конституційному Суді України у відповідність із чинною редакцією Закону України «Про Конституційний Суд України».

5. Матеріально-технічні форми діяльності представників Президента мають допоміжний, але не другорядний характер, та охоплюють ведення діловодства, первинний збір і обробку інформації, матеріально-фінансове, транспортне, побутове та інше забезпечення їх роботи. При цьому чинна модель такого забезпечення залишається фрагментарною, оскільки здійснюється різними державними органами та структурними підрозділами. У зв'язку з цим доцільним є консолідувати форми матеріально-технічного забезпечення діяльності представників в межах структури Офісу Президента України, що сприятиме системності забезпечення та уніфікації стандартів матеріально-технічного супроводження їх роботи.

6. Серед організаційних методів діяльності представників Президента України домінуюче місце посідає метод координації, який широко використовується як у зовнішньо організаційних, так і у внутрішньо організаційних відносинах – через погодження правових позицій, підготовку узгоджених пропозицій, обмін інформаційно-аналітичними матеріалами, проведення робочих нарад, консультацій, утворення робочих та підготовчих груп. У зв'язку з цим обґрунтованим є розширення участі представників Президента України у роботі консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів при Президентові України.

7. Важливе значення у механізмі функціонування інституту представників Президента України має метод інформаційного забезпечення, що дозволяє формувати об'єктивне уявлення про стан законодавчого процесу, урядової нормотворчості, перебіг конституційного провадження, результати реалізації актів і доручень Президента України, а також про позиції відповідних органів публічної влади з питань, які становлять публічно-правовий інтерес для глави держави. Подальше удосконалення

інформаційного забезпечення пов’язується з його цифровізацією, нормативним закріпленням форм і строків інформаційного обміну між представниками Президента та відповідними органами державної влади, а також із запровадженням для представників окремих електронних кабінетів або гарантованих цифрових робочих місць у відповідних державних електронних системах.

8. Значну роль у діяльності представників Президента України відіграють методи планування, вироблення рішень, організації їх виконання та контролю. Проведений аналіз засвідчив, що в організації діяльності Представництва в АР Крим найбільш повно реалізується метод стратегічного, поточного та оперативного планування, тоді як діяльність міжінституційних представників Президента України не виділяється як самостійний об’єкт планування в межах Офісу Президента України. У зв’язку з цим доцільним є запровадження окремого щорічного планування їх діяльності. Разом з тим нормативне регулювання порядку участі представників у виробленні рішень Президента України залишається неповним і непослідовним. Це зумовлює необхідність внесення змін до Положень про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України; про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України; про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України; про контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України з метою включення представників до кола суб’єктів відповідних процедур.

9. У цілому система організаційних методів діяльності представників Президента України характеризується комплексністю, внутрішньою цілісністю та гнучкістю. Будучи відносно самостійними способами і прийомами реалізації покладених на них функцій і повноважень, у процесі практичної діяльності представників вони трансформуються у взаємопов’язаний організаційний процес, у межах якого окремі методи взаємодіють, взаємообумовлюють один одного та тісно переплітаються. У сукупності це дозволяє оперативно реагувати на потреби ефективного здійснення покладених на представників Президента України функцій і повноважень та створює належну процесуальну основу механізму реалізації конституційно-правового статусу цих посадових осіб.

Висновки до Розділу 2.

Визначаючи результати загальної характеристики конституційно-правового статусу представників Президента України, маємо зробити наступні висновки:

1. Конституційно-правовий статус представників Президента України є складною, багаторівневою та системоутворюючою категорією, яка відображає закріплене нормами конституційного права та втілене у політико-правову практику правове положення цих суб'єктів у публічно-владному механізмі держави та інтегрує їх правові, організаційні і функціональні характеристики в єдиний механізм забезпечення реалізації конституційних повноважень глави держави.

2. Правова основа організації та діяльності представників Президента сформована як багаторівнева, ієрархічно впорядкована, функціонально узгоджена система норм. Однак її сучасний стан характеризується асиметричністю, фрагментарністю та зміщенням регулятивної ролі на підзаконний рівень. Це забезпечує гнучкість і адаптивність інституту, але разом з тим зумовлює ризики інституційної нестабільності, недостатньої правової визначеності, залежності від політичної кон'юнктури.

3. Система посад представників Президента України являє собою нормативно визначену, організаційно упорядковану та водночас відкриту сукупність державних посад, що поєднує інституційно сталу та факультативну складові, демонструючи ознаки «динамічної стійкості». Така модель дозволяє інституту адаптуватися до трансформацій політико-правового середовища, зберігаючи свою функціональну спрямованість на забезпечення реалізації конституційної компетенції Президента.

4. Система посад представників Президента України характеризується внутрішню диференціацію та неоднорідність як за правовою природою, так і за ступенем організаційно-правової оформленості, що проявляється у поєднанні посад міжінституційного та територіального представництва, відмінностях їх службово-правового статусу, порядку заміщення та характеру функціонального призначення. Такий стан свідчить про відсутність цілісної законодавчої моделі цього інституту та необхідність його концептуального впорядкування.

5. Службово-правовий статус посад міжінституційних представників Президента України не відповідає ознакам жодного із законодавчо визначених видів публічної служби, що свідчить про наявність нормативної невизначеності та дисбалансу між інституційною природою представництва і формально-юридичним закріпленням їх статусу. Водночас посада Постійного Представника в АР Крим за своїми характеристиками наближається до моделі державної служби, що ще більше підкреслює системну неоднорідність цього інституту.

6. Функціонально-компетенційна характеристика статусу представників Президента України засвідчує, що їх діяльність спрямована на забезпечення інституційно-опосередкованої участі глави держави у діяльності органів публічної влади та реалізується через систему взаємопов'язаних функцій – інституційно-репрезентативної, публічно-процедурної, комунікативної, інформаційно-аналітичної та моніторингової. Ця система має універсальний характер, але набуває різного змісту і пріоритетності залежно від сфери представництва.

7. Особливості правового регулювання функцій і повноважень представників Президента України виявляють їх процесуально-організаційну спрямованість та похідний характер від повноважень глави держави. Водночас відсутність належного законодавчого закріплення їх процесуальних прав, фрагментарність регламентації та конкуренція повноважень з іншими суб'єктами президентського апарату створюють ризики правової невизначеності та зниження ефективності інституту.

8. Еволюція функціональної моделі Представництва в АР Крим засвідчує його трансформацію від органу територіального представництва з контрольно-наглядовими повноваженнями до загальнодержавного органу функціонально-допоміжного характеру, діяльність якого спрямована на забезпечення правозахисної, інформаційно-аналітичної та комунікаційної функцій у сфері деокупації та реінтеграції. Така трансформація підтверджує адаптивність інституту, але водночас виявляє проблеми відповідності між фактичним змістом діяльності та законодавчою моделлю статусу, а також функціонального перетину з органами державної влади.

9. Організаційні форми і методи діяльності характеризують процесуальний аспект конституційно-правового статусу представників Президента та забезпечують

практичну реалізацію функцій і повноважень. Система їх характеризується комплексністю, внутрішньою цілісністю та гнучкістю, що дозволяє забезпечити ефективну міжінституційну взаємодію, однак потребує більш чіткого нормативного закріплення та узгодження з сучасними процедурами діяльності органів публічної влади.

10. Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що сучасна модель правового регулювання інституту представників Президента України є незавершеною з точки зору його правової інституціоналізації. Наявна фрагментарність законодавчого регулювання, невизначеність службово-правового статусу посад, неповнота процедурних норм та домінування підзаконного рівня правового регулювання обумовлюють необхідність комплексного законодавчого впорядкування цього інституту.

11. Інститут представників Президента України перебуває на етапі функціональної та нормативної трансформації, що обумовлена зміною конституційної ролі глави держави, ускладненням механізмів міжінституційної взаємодії та впливом сучасних безпекових і політико-правових викликів. За цих умов подальший розвиток інституту має здійснюватися шляхом переходу від фрагментарної та ситуативної моделі правового регулювання до цілісної, концептуально узгодженої моделі його правової інституціоналізації, що забезпечувала б стабільність, передбачуваність та ефективність реалізації конституційних повноважень Президента України.

12. Удосконалення конституційно-правового статусу представників Президента України має здійснюватися на засадах системності, правової визначеності та функціональної доцільності і передбачати: законодавче закріплення статусу міжінституційних представників; врегулювання службово-правової природи посад і розмежування їх особливостей; узгодження функцій і повноважень із конституційною моделлю поділу влади; нормативне врегулювання організаційних форм і методів діяльності; усунення існуючих прогалин і колізій. Реалізація такого підходу дозволить трансформувати інститут представників Президента України у цілісний інституційно-правовий механізм забезпечення узгодженого функціонування державного апарату та ефективної реалізації конституційних повноважень глави держави.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведене теоретичне узагальнення та подано вирішення наукового завдання, що полягає у розробці авторської концепції теоретичних і правових засад конституційно-правового статусу представників Президента України, а також виробленні науково обґрунтованих пропозицій по удосконаленню його правового регулювання та реалізації в умовах сучасного державно-правового розвитку. Основні теоретичні та практичні результати дають змогу сформулювати наступні висновки і пропозиції.

1. Інститут представників Президента України атрибутивно приналежний до інституту президентства та обумовлений потребами реалізації конституційного статусу глави держави. Загальне інституційне призначення представників Президента України полягає у здійсненні публічно-правового представництва, яке характеризується як поліаспектна категорія – інституційно-опосередкований спосіб реалізації конституційних функцій і повноважень Президента України, основний напрям діяльності спеціально уповноважених суб'єктів – представників Президента України та відповідні конституційно-правові відносини, які мають загальнодержавний, комплексний, двосторонній, зовнішній та постійний характер. Характерними рисами публічно-правового представництва Президента є: здійснення представництва вищого органу державної влади; не заміщення у правовідносинах, а створення необхідних і достатніх передумов реалізації повноважень глави держави; вчинення дій від імені Президента України та з метою реалізації його публічно-правових інтересів; імперативний характер; здійснення на постійних, кваліфікованих і усталених засадах із застосуванням організаційно впорядкованих форм представницької діяльності – спеціалізованих державних органів і системи посад. Особливості правової природи представництва Президента України дозволяють відмежувати інститут представників Президента України від інститутів лобізму, адвокації, самопредставництва, заміщення посадової особи, організаційних та матеріально-технічних форм взаємодії, а також інституту уповноважених Президента України.

2. Інститут представників Президента України є невід'ємним елементом структури апарату глави держави і характеризується наявністю комплексу сутнісних

рис, що дозволяють розкрити його природу. Загальними рисами інституту представників Президента України є: створення на підставі Конституції України; відсутність статусу державно-владного суб'єкту; спрямованість діяльності на забезпечення реалізації повноважень Президента України; утримання за рахунок коштів Державного бюджету; функціонування в межах повноважень Президента України, що у свою чергу передбачає: утворення відповідних посад виключно з питань, що входять до предмету відання Президента України; відповідність їх діяльності статусу допоміжного суб'єкту; відсутність державно-владних повноважень і неможливість отримувати їх на засадах делегування або доручення; здійснення опосередкованого правовими рішеннями Президента України впливу на органи публічної влади; підзаконний характер діяльності; відсутність конституційно-правової відповідальності. До спеціальних рис інституту представників Президента України належать: функціональна спеціалізація на здійсненні публічно-правового представництва глави держави; зовнішньосистемне спрямування діяльності; постійний, організаційно оформлений характер функціонування; комплексне правове регулювання відносин організації та діяльності. Особливі риси зумовлені відмінностями у правовій та територіальній основі організації та діяльності, ступені організаційної єдності та функціональному призначенні окремих представників.

3. Інститут представників Президента України, будучи єдиним за своєю правовою природою, водночас характеризується внутрішньою диференціацією організаційних форм. Це дозволяє розглядати його як складну, поліструктурну, конституційно обумовлену систему допоміжних посад і державних органів міжінституційного та територіального представництва Президента України у сукупності її організаційних та функціональних аспектів. Територіальне представництво є інституційним засобом забезпечення реалізації функцій глави держави в умовах багаторівневої системи адміністративно-територіального устрою, асиметричності її одиниць регіонального рівня та виступає механізмом інтеграції органів влади АР Крим у єдину систему публічної влади. Міжінституційне представництво покликане забезпечити системність впливу Президента України на формування та здійснення державної влади в цілому – на визначення засад та вироблення правових основ державної політики;

на правозастосовну діяльність, у тому числі організацію та здійснення державного управління; на підтримання конституційного правопорядку в державі.

4. Еволюція інституту представників Президента України відображає загальні тенденції державно-правового розвитку України та характеризується послідовною зміною його функціонально-правових моделей, що дозволяє розглядати його як динамічний, історично змінюваний елемент механізму здійснення державної влади. Виокремлено основні етапи його розвитку: первісний етап інституціоналізації територіального представництва глави держави у системі виконавчої влади; етап трансформації у організаційно відокремлені контрольно-наглядові та координаційні механізми забезпечення реалізації президентських повноважень; сучасний етап формування міжінституційного та територіального представництва, інтегрованого у структуру апарату Президента України та адаптованого до умов забезпечення національної стійкості. Сучасний етап характеризується посиленням залежності представників від керівництва відповідного органу президентського апарату, звуженням організаційної самостійності та виникненням правової невизначеності окремих елементів статусу. Водночас, як адаптивний елемент механізму реалізації конституційних повноважень глави держави, інститут представників здатний трансформуватися у владно-управлінські, координаційні та контрольно-наглядові механізми, а в умовах критичних загроз державності – виконувати функції інституту державного урядування. Узагальнення еволюції інституту представників Президента засвідчило відсутність єдиного, послідовного та концептуально обґрунтованого підходу до визначення його правової природи, системи посад, функцій і повноважень, що обумовлює необхідність подальшого теоретичного осмислення та вдосконалення правового регулювання його конституційно-правового статусу.

5. У зарубіжній практиці інститут представників глави держави виступає ефективним механізмом забезпечення взаємодії глави держави з іншими органами публічної влади, національні особливості якого зумовлені формою правління, територіальним устроєм, конституційним статусом глави держави та рівнем розвитку демократичних інститутів. Цей інститут не має єдиної універсальної правової та організаційної моделей. Він функціонує в умовах багаторівневої системи правового регулю-

вання, у якій конституційний та законодавчий рівні здебільшого використовуються для регулювання статусу територіальних представників, тоді як підзаконний та звичаєвий – для міжінституційних. З певним ступенем узагальненості виокремлено основні організаційні моделі інституту представників – інституціоналізована, апаратно-структурована, апаратно-неструктурована та персоналізована, а також визначено сучасні тенденції його розвитку у демократичних державах. Такі тенденції створюють підґрунтя для критично осмислення та адаптації відповідного досвіду до вітчизняної державно-правової практики, зокрема, у частині законодавчого визначення статусу представників Президента, розмежування політичних та адміністративних посад, запровадження стандартів прозорості та підзвітності, правового врегулювання порядку реалізації повноважень, удосконалення механізмів міжінституційної взаємодії глави держави з парламентом та урядом, формування концептуальних засад інституту префектів.

6. Правова основа організації та діяльності представників Президента України є багаторівневою, ієрархічно впорядкованою та функціонально узгодженою системою конституційних, законодавчих і підзаконних норм, яка визначає їх інституційний статус, порядок формування, компетенцію, форми та гарантії діяльності у механізмі реалізації повноважень глави держави. Специфіка конституційно-правового статусу представників обумовлює підвищені вимоги до правової визначеності, системності та узгодженості правового регулювання на всіх його рівнях. Конституційний рівень правової основи формує ядро цієї системи, поєднуючи загальні засади організації публічної влади із спеціальними, асиметрично закріпленими основами діяльності представників, тоді як законодавчий рівень характеризується фрагментарністю та недостатньою системністю, особливо щодо міжінституційних представників. Підзаконний рівень відіграє визначальну роль у регулюванні правового статусу представників, забезпечуючи його функціональну гнучкість та адаптацію до змін політико-правового і безпекового середовища, що особливо проявилося у правовій основі діяльності Представництва в АР Крим. Втім за відсутності належної системності законодавчої основи це зумовлює ризики нормативної невизначеності, інституційної нестабільності та залежності правового статусу представників від по-

точної політичної ситуації. У зв'язку з цим обґрунтовано необхідність комплексного вдосконалення правової основи, зокрема, включення окремого розділу про представників Президента України до закону про допоміжні органи Президента України, а також уточнення завдань і повноважень Представництва в АР Крим шляхом внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» та спеціального закону про Представництво.

7. Система посад представників Президента України, як нормативно визначена та організаційно упорядкована сукупність державних посад, має відкритий характер і поєднує інституційно сталу складову з факультативною, що надає їй ознак «динамічної стійкості» та здатності адаптуватися до змін політико-правового середовища. Така система характеризується внутрішньою структурованістю та неоднорідністю, що проявляється, зокрема, у відмінностях службово-правового статусу, порядку заміщення посад. Існуючий службово-правовий статус посад міжінституційних представників не відповідає ознакам жодного із законодавчо визначених видів публічної служби, тоді як посада Постійного Представника в АР Крим за своїми характеристиками наближена до моделі державної служби. Такий стан свідчить про наявність нормативної невизначеності та дисбалансу між інституційною природою представництва і формально-юридичним закріпленням їх статусу. У зв'язку з цим обґрунтовано необхідність удосконалення правового регулювання системи посад представників на основі чіткого визначення і розмежування їх службово-правової природи, що передбачає віднесення посади Постійного Представника в АР Крим до державної служби, а посад міжінституційних представників Президента України – до патронатної служби.

8. Розроблено авторську модель правового статусу посад міжінституційних представників Президента України. Вона ґрунтується на поєднанні їх інституційного статусу з особливостями проходження патронатної служби та передбачає системне переосмислення їх місця у структурі апарату глави держави. Запропоновано, що така модель передбачатиме пряме підпорядкування представників Президентові України; їх призначення та звільнення главою держави без обов'язкового подання Ке-

рівника Офісу Президента України; поєднання довірчого порядку заміщення посад із одночасним визначенням кваліфікаційних вимог до кандидатів, зокрема щодо наявності громадянства України, рівня освіти, володіння державною мовою, досвіду роботи у відповідній сфері та належної ділової репутації; гарантування політичної та інституційної неупередженості шляхом встановлення відповідних обмежень щодо кандидатів на посаду. Доведено доцільність інституційного оформлення системи посад представників як самостійної ланки у структурі Офісу Президента України (Служби представників Президента України) із закріпленням її у структурі та штатному розписі, а також необхідність нормативного врегулювання відносин підзвітності, підконтрольності та відповідальності представників.

9. Зміст та характер конституційних повноважень Президента України у сфері взаємодії з вищими органами державної влади, органами влади АР Крим, а також допоміжний характер діяльності представників Президента виступають визначальними чинниками формування функціонально-компетенційних аспектів їх конституційно-правового статусу. Загальне функціональне призначення представників полягає у здійсненні низки взаємопов'язаних функцій, які дозволяють забезпечити інституційно-опосередковану реалізацію повноважень глави держави, а саме: інституційно-репрезентативної, публічно-процедурної, комунікативної, інформаційно-аналітичної та моніторингової функцій. Маючи універсальний характер, ця система виявляє варіативність у її практичній реалізації, що проявляється у пріоритетності тих чи інших функцій в діяльності окремих представників, а також в умовах функціональної трансформації статусу Представництва в АР Крим. Така варіативність зумовлена як специфікою предметної підвідомчості, так і особливостями інституційного середовища, у якому реалізуються відповідні повноваження. Проведений аналіз дозволив виявити низку недоліків правового регулювання повноважень представників (застарілість положень про представників, неузгодженість із законодавством про органи публічної влади, відсутність чітко визначеного процесуального статусу, функціональні перетини тощо). Це, у свою чергу, обумовлює необхідність комплексного законодавчого вдосконалення їх статусу шляхом нормативного закріплення повноважень представників у спеціальному законі, узгодження з ним поло-

жень профільних законів і підзаконних актів, а також більш чіткого визначення їх процесуальних прав щодо участі у діяльності відповідних органів публічної влади.

10. Організаційні форми і методи роботи представників Президента України, відображаючи зовнішню, процедурно-процесуальну сторону реалізації конституційно-правового статусу цих посадових осіб, характеризуються системністю, структурованістю, відносною усталеністю та водночас гнучкістю у реалізації покладених на цих посадових осіб функцій і повноважень. Втім аналіз правового регулювання системи організаційних форм і методів роботи, а також правозастосовної практики засвідчив нормативну неповноту та фрагментарність відповідної правової основи. У зв'язку з цим запропоновані концептуальні підходи і конкретні заходи щодо удосконалення правового регулювання організаційних форм і методів роботи представників як комплексного, системно узгодженого процесу більш чіткого нормативного закріплення, розширення та адаптації існуючих форм та методів до сучасних потреб міжінституційної взаємодії, їх цифровізації, стандартизації інформаційно-аналітичної діяльності, а також посилення механізмів планування, координації, вироблення і контролю виконання рішень, кадрового забезпечення. У своїй сукупності запропоновані заходи спрямовані на підвищення ефективності функціонування не лише інституту представників Президента України, але й органів публічної влади.

11. Досвід реалізації законодавчої моделі статусу Представництва в АР Крим має значний конституційно-правовий потенціал для подальшого вдосконалення територіальної організації публічної влади в Україні. Встановлено, що ключове значення у цьому контексті мають такі повноваження Представництва, як забезпечення інституційної присутності Президента України на відповідній території, здійснення системного моніторингу актів органів публічної влади, внесення подань про усунення порушень режиму законності, підготовка пропозицій щодо зупинення чи скасування незаконних актів, а також інформаційно-аналітичне забезпечення реалізації контрольних повноважень глави держави. Зазначені елементи можуть бути ефективно використані у процесі повоєнного відновлення та подальшого розвитку конституційної моделі територіальної організації влади, зокрема при формуванні функціо-

нальної моделі державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування.

12. Узагальнення результатів проведеного дослідження дозволило сформувати цілісну концепцію конституційно-правового статусу представників Президента України як складної, багаторівневої та системоутворюючої категорії, що відображає їх правове положення у механізмі здійснення державної влади та інтегрує правові, організаційні і функціональні характеристики в єдиний механізм забезпечення реалізації конституційних повноважень глави держави. Обґрунтовано, що інститут представників Президента України виступає адаптивним інституційним елементом, здатним забезпечувати міжінституційну взаємодію органів публічної влади, сприяти підтриманню конституційного правопорядку та реагуванню на сучасні безпекові виклики, що дозволяє розглядати його як важливий інструмент забезпечення національної стійкості. Подальший розвиток цього інституту має здійснюватися на засадах системності, правової визначеності та інституційної узгодженості, що забезпечить підвищення ефективності реалізації повноважень Президента України у механізмі взаємодії гілок державної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Act on the Autonomy of Åland (1144/1991): Adopted 16.08.1991. URL: https://www.finlex.fi/en/legislation/collection/1991/1144 (дата звернення: 01.02.2026).
2. Arora B. and D. V. Verney eds. Multiple Identities in a Single State: Indian Federalism in Comparative Perspective. New Delhi : Konark, 2020. 385 p.
3. Austin G. The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation. Oxford : Oxford University Press, 2019. 390p. https://www.bbau.ac.in/Docs/FoundationCourse/TM/MPDC405/GRANVILLECONSTITU.pdf
4. Avril P., Gicquel J. Droit constitutionnel: 27e éd. Paris : LGDJ, 2016. 640 p.
5. Bell J. French Constitutional Law. Oxford : Clarendon Press, 1992. 367 p.
6. Brown N. J. Constitutions in a Nonconstitutional World: Arab Basic Laws and the Prospects for Accountable Government. Albany : State University of New York Press, 2002. 272 p.
7. Bundespräsidialamt / Der Bundespräsident. URL: https://www.bundespraesident.de/DE/amt-und-aufgaben/bundespraesidialamt/bundespraesidialamt_node.html (дата звернення: 01.02.2026).
8. Bundes-Verfassungsgesetz. BGBl. № 1/1930 idF BGBl. № 59/2022. In der geltenden Fassung. Wien : Republik Österreich. URL: https://www.ris.bka.gv.at/ (дата звернення: 01.02.2026).
9. Cassese S. The Administrative State. Oxford : Oxford University Press, 2017. 683 p.
10. Code général des collectivités territoriales. *Journal officiel de la République française*. Version consolidée. URL: https://www.legifrance.gouv.fr (дата звернення: 01.02.2026).
11. Constitución Española : aprobada por las Cortes Generales el 31.10.1978, ratificada por el pueblo español en referéndum el 6.12.1978, sancionada por S. M. el Rey ante las Cortes el 27.12.1978. *Boletín Oficial del Estado*. 1978. №. 311. 29.12.1978. URL: https://www.boe.es (дата звернення: 01.02.2026).

12. Constitution du 04.10.1958. *Journal officiel de la République française*, 1958. 05.10.1958. URL: https://www.legifrance.gouv.fr (дата звернення: 01.02.2026).

13. Constitution of Georgia № 786-რს 24.08.1995. URL: https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346 (дата звернення: 01.02.2026).

14. Constitution of India. Adopted on 26.01.1950. Official English text. *Government of India, Ministry of Law and Justice : Legislative Department*. URL: https://legislative.gov.in/constitution-of-india (дата звернення: 01.02.2026).

15. Constitution of Romania, 2003. URL: https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania (дата звернення: 01.02.2026).

16. Constitution of the Arab Republic of Egypt (2014, as amended in 2019) : *Official Gazette of the Arab Republic of Egypt*. 2014. URL: https://www.constituteproject.org (дата звернення: 01.02.2026).

17. Constitution of the Federative Republic of Brazil, 1988. Official English translation. *Brasília : Presidency of the Republic*. URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (дата звернення: 01.02.2026).

18. Constitution of the French Republic (Constitution du 04.10.1958) URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356 (дата звернення: 01.02.2026).

19. Constitution of the Portuguese Republic (1976, as amended). *Diário da República*, №. 86/1976. 10.04.1976. URL: https://diariodarepublica.pt/dr/geral/en/relevant-legislation/constitution-of-the-portuguese-republic (дата звернення: 01.02.2026).

20. Constitution of the United States : signed 17.09.1787. *National Archives of the United States*. *Official text*. URL: https://www.archives.gov/founding-docs/constitution (дата звернення: 01.02.2026).

21. Décret № 2004-374 du 29.04.2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements. *Journal officiel de la République française*. 30.04.2004. URL: https://www.legifrance.gouv.f (дата звернення: 01.02.2026).

22. Elazar D.J. Exploring Federalism. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987. 334 p.

23. Elgie R. Semi-Presidentialism in Europe. Oxford : Oxford University Press, 2018. 276 p.

24. Équipe du Président. URL: https://www.elysee.fr/la-presidence/cabinet-du-president-de-la-republique-et-services-de-l-elysee (дата звернення: 01.02.2026).

25. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Warszawa : Wolters Kluwer, 2019. 408 p.

26. Grimm D. Constitutionalism: Past, Present, and Future. Oxford : Oxford University Press, 2016. 204 p.

27. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 23.05.1949 URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id=%27bgbl149001.pdf%27%5D#/switch/tocPane?_ts=1774394666894 (дата звернення: 01.02.2026).

28. Howell W. G. Thinking about the Presidency: A Philosophical and Constitutional Inquiry. Princeton: Princeton University Press, 2019. 224 p.

29. Iancu B. The Romanian Constitutional Court and the Political System. In *The Role of Constitutional Courts in Central Europe*, edited by B. Iancu. Bucharest : Nomos, 2016. Pp.189-210.

30. Kancelaria. URL: https://www.prezydent.pl/kancelaria (дата звернення: 01.02.2026).

31. Keating M. The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 1998. 242 p.

32. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. 02.04.1997. URL: https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm (дата звернення: 01.02.2026).

33. Kumar M. J. The Office of Legislative Affairs: The White House «Lobby». *Presidential Studies Quarterly*. 2009. Vol. 39, No. 4. P. 809–829.

34. Kysela J. The Czech Constitutional System. Wolters Kluwer, 2019. 224p.

35. L'histoire en citations. Montesquieu. URL: https://histoire-en-citations.fr/WP/montesquieu-pour-quon-ne-puisse-abuser-du-pouvoir-il-faut-que-par-la-disposition-des-choses-le-pouvoir-arrete-le-pouvoir/ (дата звернення: 01.02.2026).

36. Law № 43 of 1979 on Local Administration (as amended) : *Official Gazette of the Arab Republic of Egypt. 1979*. URL: http://www.egypt.gov.eg (дата звернення: 01.02.2026).

37. Law No. 47/1994 on the Organization and Functioning of the Presidential Administration (Romania). *Official Gazette of Romania*, Part I, No. 163, July 6, 1994. URL: https://www.presidency.ro/en/the-presidential-administration (дата звернення: 01.02.2026).

38. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*. 2015. Núm. 236 (Título I). 01.10.2015. Págs. 109 412-109 449. URL: https://www.boe.es (дата звернення: 01.02.2026).

39. Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. *Boletín Oficial del Estado*. 1997. Núm. 90. 15.04. 1997. URL: https://www.boe.es (дата звернення: 01.02.2026).

40. Ley N° 20.990. Dispone la elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional : *Diario Oficial de la República de Chile*. 05.01.2017. URL: https://doe.cl/viewPublic/document/2017/ley/20990.html (дата звернення: 01.02.2026).

41. Ley N° 21.073. Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales : *Diario Oficial de la República de Chile*. 22.02.2018. URL: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115503 (дата звернення: 01.02.2026).

42. Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N.º 19.175 : *Diario Oficial de la República de Chile*. URL: https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=30542 (дата звернення: 01.02.2026).

43. Lietuvos Respublikos Prezidentas. Struktūra ir kontaktai. URL: https://www.lrp.lt/lt/kontaktai (дата звернення: 01.02.2026).

44. Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymas. URL: https://www.e-tar.lt/portal/de/legalActPrint?actualEditionId=slnfrWtGdR&documentId=TAR.438A78A26F3 (дата звернення: 01.02.2026).

45. Lijphart A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 2012. 368 p.

46. Linz J. J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation : Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1996. 459 p.

47. Loi n° 2015-991 du 07.08.2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) : *Journal officiel de la République française*. 08.08.2015. URL: https://www.legifrance.gouv.fr (дата звернення: 01.02.2026).

48. Mainwaring S. and Matthew Soberg Shugart, eds. Presidentialism and Democracy in Latin America. 2nd ed. Cambridge : Cambridge University Press, 2017. 560p.

49. Mansbridge J. Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale. Cambridge : Cambridge University Press. 2011. Pp. 3–26.

50. Moe T. M. and William G. Howell. Executive Politics and the Modern President: Perspectives from Political Science. Chicago : University of Chicago Press, 2020. 312 p.

51. Morgenstern S. and B. Nacif (eds.). Legislative Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. 336 p.

52. Negretto G. L. Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America. Cambridge : Cambridge University Press, 2018. 314 p.

53. OECD. Multi-level Governance in the MENA Region. Paris : OECD Publishing, 2019. URL: https://www.oecd.org (дата звернення: 01.02.2026).

54. Öhlinger T. and H. Eberhard. Verfassungsrecht. 12th ed. Wien : Facultas, 2019. 470 p.

55. On the structures, powers and procedures for the Activities of the Government of Georgia : Law of Georgia 11.02.2004 No 3277-IIს URL: https://www.matsne.gov.ge/en/document/view/2062?publication=41 (дата звернення: 01.02.2026).

56. Pfiffner J. The Strategic Presidency. Hitting the Ground Running. 2nd ed. College Station: Texas A&M University Press, 1996. 224 p.

57. Pitkin H. F. The Concept of Representation. Berkeley : University of California Press. 1967. 323 p.

58. Presidential Administration. URL: https://www.presidency.ro/ro/administratia-prezidentiala/departamente (дата звернення: 01.02.2026).

59. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Uchwała Sejmu RP z 30.07.1992 (z późn. zm.). URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP19920260185 (дата звернення: 01.02.2026).

60. Ruggeri A. *Il* Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana. Torino : Giappichelli, 2015. 248 p.

61. Sartori G. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. 2nd ed. New York : New York University Press, 1997. 238 p.

62. Scharpf F. W., Reissert B., Schnabel F. Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg i.Ts. : Scriptor, 1976. 292 c.

63. Schmitt C. Constitutional theory. London : Duke University Press, 2008. 468 p.

64. Schmitt C. The Concept of the Political. Chicago: University of Chicago Press, 2007. 105 p.

65. Schmitt C. The Crisis of Parliamentary Democracy. Cambridge: MA, MIT Press, 1988. 133 p.

66. Schneider H. The Constitution Debate. *European Integration online Papers (EIoP*), 2003.Vol. 7. N° 4. 63p.

67. Sharma C. K. (ed.). Regionalism, Decentralization and Conflict Management in Multinational States. Lanham : Lexington Books, 2009. 342 p.

68. The Rule of Law : Concept, guiding principle and framework: Report of European Commission For Democracy. CDL-UDT(2010)022 (Strasbourg, 06.12.2010). 16 p. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT(2010)022-e (дата звернення: 01.02.2026).

69. Thirteenth Amendment to the Constitution of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka (1987). Adopted 14.11.1987. *Parliament of Sri Lanka. Official text*. URL: https://www.parliament.lk (дата звернення: 01.02.2026).

70. Tortolero C. F. Los “superdelegados” y la caja de herramientas del federalismo mexicano. México : Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2020. URL: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv (дата звернення: 01.02.2026).

71. Venice Commission (European Commission for Democracy through Law). Report on the Separation of Powers. CDL-AD(2010)001. Strasbourg, 2010. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=cdl-ad(2010)001-e

72. Wattenburg M. P. The Decline of American Political Institutions. New York : Oxford University Press, 2017. 224 p.

73. Watts R. L. Executive Federalism: A Comparative Analysis. Research Paper 26. Kingston (Ont.) : Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, 1989. 301 p.

74. Watts R. L. Comparing Federal Systems. 3rd ed. Montreal and Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2008. 376 p.

75. Žalimas D. The role of the President in the Lithuanian constitutional system. *Jurisprudence*. 2017. Vol. 24, №. 1. P. 7–23.

76. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej**.** *Monitor Polski* 2006. Nr 49. Poz. 526. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20060490526 (дата звернення: 01.02.2026).

77. Zweigert K., Kötz H. An Introduction to Comparative Law. Oxford University Press, 1998. URL: https://www.pierre-legrand.com/zweigert-and-kotz.pdf (дата звернення: 01.02.2026).

78. Адвокаційна діяльність та її особливості в роботі з парламентом. Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ, 2017. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Advocasi.pdf (дата звернення: 01.02.2026).

79. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2000. 392 с.

80. Армаш Н.О. Державні політичні діячі: становлення та перспективи їх адміністративно-правового статусу : монографія. Запоріжжя : КПУ, 2012. 401 с.

81. Баймуратов М., Гріненко О., Биков О., Коструба А. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим у сучасних правових механізмах. Підприємництво, господарство і право, 2018. № 12. С. 218-224.

82. Балух Д. В. Державна посада як об'єкт державного управління : збірник наукових праць. 2009. Вип. 47. Одеса : Юридична література. С. 269-274. URL: https://apdp.in.ua/v47/53.pdf (дата звернення: 01.02.2026).

83. Барабаш Ю.Г. Державно-правовий конфлікт як категорія науки конституційного права. *Форум права*. 2008. № 2. С. 15-20.

84. Баранов С.О. Особливості реалізації адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в умовах воєнного стану. – В кн.: Воєнний стан: теоретико-праксеологічні проблеми юриспруденції: колективна монографія. Львів-Торунь: Liha-Pres, 2024. 508с. URL: http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog/view/329/9677/21905-1 (дата звернення: 01.02.2026).

85. Бевзенко В. М. Значення правовідносин у механізмі державного управління. *Право і Безпека*. 2005. № 4. С. 11–13.

86. Бевзенко В. М. Публічно-правові відносини: сутність та ознаки. *Право і Безпека*. 2009. № 1. С. 6–12.

87. Берназюк О.О. Конституційно-правовий статус допоміжних органів при вищих органах державної влади України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2016. 244 с.

88. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.

89. Битяк Ю.П., Матюхіна Н.П., Федчишин С.А. Публічна служба : навч. посіб. Харків : Право, 2018. 260 с.

90. Битяк Ю.П., Н.П. Матюхіна, С.А. Федчишин. Основи публічного адміністрування : навч. посіб. Харків : Право, 2018. 172 с.

91. Біла Л.Р. Види державних посад: проблеми теорії та правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права* : збірник наукових праць. 2007. Вип. 35. Одеса : Юридична література. С. 49 - 53. URL: https://www.apdp.in.ua/v35/11.pdf (дата звернення: 01.02.2026).

92. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 538 с.

93. Бобровнік Ю. Історія розвитку інституту Президента України в 1996-2010 роках. *Наукові записки з української історії* : збірник наукових статей. Переяслав-Хмельницький, 2015. Випуск 36. С. 101-112.

94. Бодрова І.І. Система допоміжних органів при Президентові України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Вип. 23. Харків : Право, 2012. С. 94-105.

95. Бориславська О. Територіальна автономія, регіоналізація та проблеми політичної сецесії в Європі. *Український часопис конституційного права*, 2017. Вип. 4. С. 11-17.

96. Бориславський Л. Інститут Президента України після виборів 2019 року: новий етап розвитку? *Український часопис конституційного права*. 2019. № 1. С. 43-50.

97. Бородін Є.І. Статус голови місцевої державної адміністрації в Україні: досвід законодавчого визначення. *Аспекти публічного правління.* Том 6. 2018. № 5. С. 12-23.

98. Бульба О. Ю. Конституційно-правові аспекти реалізації принципу поділу влади в Україні: національна традиція та сучасність : автореф. дис. . канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2008. 20 с.

99. Бурчак Ф.Г. Президент України. Київ : Ін Юре, 1997. 24 с.

100. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 3 : Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2017. 952с.

101. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.)/ уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728с.

102. Веніславський Ф. В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2000. 27 с.

103. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. / Національний інститут стратегічних досліджень. К., 2011. 54 с.

104. Висновок Головного науково-експертного управління від 10.12.2002. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=13280 (дата звернення: 01.02.2026).

105. Висновок Головного науково-експертного управління від 19.01.2009. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33436 (дата звернення: 01.02.2026).

106. Водянніков О. Концепція інтересу в конституційному праві: до питання розуміння понять «суспільний інтерес» та «особливе суспільне значення» в провадженнях за конституційними скаргами. *Український часопис конституційного права,* 2020. Вип. 4. С. 9-46.

107. Волощук О.Т. Інститут Президента у Франції, Росії та України: конституційні норми і політична практика : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Чернівці, 2007. 246 с.

108. Воробей П.А., Галунько В.В., Шишка Р.Б. Військові адміністрації як адміністративні органи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 7. С. 552-555. URL: http://lsej.org.ua/7_2024/133.pdf. (дата звернення: 01.02.2026).

109. Гедульянов В.Е. Інститут представницької демократії в умовах сучасної конституційної реформи в Україні: проблеми теорії та практики : дис. …д-ра юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2025. 425 с.

110. Головатенко В. Окремі аспекти конституційно-правового статусу Президента України. *Право України*, 1999. № 5 . С. 30-33.

111. Голяк Л. В. Поняття та види спеціалізованих омбудсманів. *Митна справа*. 2011. № 6. С. 585–591.

112. Гришко Л. М. Правова основа діяльності представників Президента України у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України та у Конституційному Суді України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: Юридичні науки. 2025. № 11. С. 114-120. DOI: https://doi.org/10.25313/2520-2308-2025-11-11580

113. Гришко Л. М. Принципи діяльності представників Президента України у Верховній Раді України, Кабінеті міністрів України та Конституційному Суді України: доктринальне осмислення та законодавче закріплення. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: "Юридичні науки". 2025. № 10. С. 64-72. DOI: https://doi.org/10.25313/2520-2308-2025-10-11529

114. Данильян О. Г., Тараненко В. М. Філософія : підручник. 2-ге вид., перероб. та допов. Харків : Право, 2012. 312 с.

115. Данилюк Ю. В. Теоретичні засади конституційних правовідносин в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2009. 19 с.

116. Дахова І.І. Структура конституційно-правового статусу уряду. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Х.: Право, 2007. Вип. 13. С. 38-46.

117. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / І.І. Бодрова, С.В. Болдирєв, В.О. Величко та ін.; за ред. С.Г. Серьогіної; 4-те вид., перероб. та допов. Харків : Право, 2017. 392с.

118. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С.Г. Серьогіної. Харків : Право, 2005. 256 с.

119. Дешко Л. М. Правовий статус Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та Представника Президента України в Конституційному Суді України: еволюція нормативно-правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2025. Серія Право. Вип. 92: Ч 1. С.200-206.

120. Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України від 05.04.2011 № 352/2011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/352/2011/ed20110405#Text (дата звернення: 01.02.2026).

121. Деякі питання документування управлінської діяльності **:** Постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55 (з наст. змін). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026)

122. Деякі питання електронної взаємодії електронних інформаційних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 № 606 (з наст. змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

123. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2025 № 904 (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/904-2025-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

124. Добровольська Н.В., Хамходера О.П. Офіс Президента України як державний орган (у контексті антикорупційного законодавства). *Держава та регіони*. Серія: Право. 2020. № 2 (68). С. 82-90.

125. ДСТУ 4163:2020. Державна уніфікована система документації. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлення документів. Прийнято і надано чинності : Наказ Державного підприємства «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» від 01.07.2020 № 144. Вид. офіц. Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2021. 26 с.

126. Жалімас Д. Офіційна конституційна доктрина: концепція, значущість, головні принципи розвитку. *Філософія права і загальна теорія права,* 2016. № 1–2. С. 267-280.

127. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус Адміністрації Президента України : монографія. Харків : Харків юридичний, 2014. 300 с.

128. Коваль Т. В. Правове регулювання діяльності уповноважених Президента України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Т. 2. Вип. 4 (29). С. 14–17.

129. Ковальова Т.В. Правова інституціалізація публічного управління в умовах суспільних трансформацій. *Політичні та правові засади державного управління*. 2022. № 1 (60). С. 77-90.

130. Ковбасюк С.В. Сучасна інтерпретація поняття «інституціоналізація». *Актуальні проблеми держави і права*. С.177-182.

131. Коломієць Ю. М. Інститут глави держави в системі вищих органів влади й управління зарубіжних країн / Університет внутрішніх справ. Харків : Основа, 1998. 245 с.

132. Конституційне право України : підруч. для студентів ВНЗ / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. 416 с.

133. Конституційне право України. Академічний курс : в 2 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2008. Т. 2. 800 с.

134. Конституційне право України: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Наукова думка, 1999. 735 с.

135. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 01.02.2026).

136. Конституційний процес в контексті особливих політичних ситуацій: зарубіжний досвід: Допоміжні та дорадчі органи при президентах країн світу / Конституційна Асамблея. URL: http://www.nbuviap. gov.ua/asambleya/arh/Konst_proces №3.doc.

137. Конституційний процес в Україні та світовий досвід конституціоналізму : монографія / наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2014. 262 с.

138. Конституційний Суд України. Рішення у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту «а» пункту 2 статті 5, статті 8, абзаців першого, другого пункту 2 статті 23 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», указів Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» та «Про

підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» (справа про Координаційний комітет) від 07.04.2004 № 9-рп/2004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-04#Text (дата звернення: 01.02.2026).

139. Конституційний Суд України. Рішення у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про НКРЕКП) від 13.06.2019 № 5-р/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text (дата звернення: 01.02.2026).

140. Конституційний Суд України. Рішення у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) від 03.12.1998 N 17-рп/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-98#Text (дата звернення: 01.02.2026).

141. Конституційний Суд України. Рішення у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень частини четвертої статті 94 Конституції України від 09.10.2007 № 7-рп/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0a7p710-07#Text (дата звернення: 01.02.2026).

142. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : Прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20.04.1978 (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19951210#Text (дата звернення: 01.02.2026)

143. Конституція Литовської Республіки: Прийнята громадянами Литовської Республіки на референдумі 25.10.1992 URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm#%D0%B3%D0%BB6 (дата звернення: 01.02.2026).

144. Конституція Республіки Казахстан : Прийнята на республіканському референдумі 30 серпня 1995 р. (зі змін. і доп.). URL: https://www.akorda.kz/en/constitution-of-the-republic-of-kazakhstan-50912?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 01.02.2026).

145. Конституція України : Науково-практичний коментар / В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; Ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. Харків : Видавництво «Право»; Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 808с.

146. Конституція України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 01.02.2026).

147. Конституція України. Науково-практичний коментар / Ю.Г. Барабаш, А.П. Гетьман, С.Г. Серьогіна та ін., Нац. акад. прав. Наук України; за заг. Ред. Р.О. Стефанчука та О.В. Петришина. Київ: ВАІТЕ, 2024. 760 с.

148. Копиленко О.Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу : монографія. Київ : Таксон, 2002. 342 с.

149. Костилєв О.І. Адміністративно-правовий статус патронатної служби міністра : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 202 с.

150. Костюк О. С. Еволюція конституційно-правового статусу представників Президента України. Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна (голова) та ін. Харків : Право, 2023. Вип. 46. С. 410-432.

151. Костюк О. С. Інститут представника Президента України в механізмі взаємодії гілок влади. *Конституційне право ЄС в аспекті євроінтеграції України* : тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 21 квітня 2023 р.) / Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України. Харків, 2023. С. 115-118.

152. Костюк О. С. Інститут представників президента в структурі апарату глави держави: порівняльно-правовий аспект. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. Х. : Право, 2024. Вип. 48. С. 415-427.

153. Костюк О. С. Інститут представників Президента України в архітектоніці публічної влади: конституційно-правовий вимір. *Європейський вимір Конституції: розширюючи горизонти державного та муніципального розвитку* : збірник тез наукових доповідей ІІ науково-практичної конференції з нагоди Дня Конституції України (м. Харків, 27 червня 2025 р.) С. 98-103.

154. Костюк О. С. Консультативні, дорадчі та допоміжні органи при Президентові України та при Президентові Литви. Іноземний досвід для євроінтеграції. *Європейський вектор розвитку муніципальної влади України* : тези доповідей та наукових повідомлень Всеукраїнського круглого столу 4 грудня 2024 р. / За заг. ред. О. Ю. Лялюка. Харків : Вид-во Іванченка І. С., 2024. С. 52-55.

155. Костюк О. С. Проблеми правового регулювання статусу та порядку діяльності представників Президента України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. Х. : Право, 2025. Вип. 49. С. 408-423.

156. Костюк О. С. Роль Постійного Представника Президента України в Конституційному Суді у механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина. *Забезпечення прав людини органами публічної влади в Україні: сучасні виклики та перспективи* : зб. наук. доп. за матеріалами наук. практ. конф., м. Харків (16 трав. 2025 р.) / редкол. : С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова, Л. Р. Наливайко та ін. Харків, 2025. С. 60-64.

157. Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 560 с.

158. Куйбіда Р.О. До питання про критерії публічно-правових відносин. *Вісник Державної судової адміністрації*. 2009. № 3. С. 17-19.

159. Кутовий І. М. Зв'язок. *Енциклопедія Сучасної України* / редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін. ; НАН України, Наук. т-во ім. Шевченка. Т.10. Київ : Ін-т енциклопед. дослідж. НАН України, 2010. URL: https://esu.com.ua/article-16689 (дата звернення: 01.02.2026).

160. Лазор О. Д., Лазор О. Я., Юник І. Г. Інституціоналізація патронатної служби в органах публічного управління та адміністрування України. *Держава та регіони*. 2024. №1. С. 92-101.

161. Лисенко Ю.О. Представництво в адміністративному процесі : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 20 с.

162. Лук'янець В. С. Взаємодія. *Енциклопедія сучасної України*: електронна версія / редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін. ; НАН України, НТШ. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2005.Т. 4. URL: https://esu.com.ua/article-33901 (дата звернення: 01.02.2026).

163. Любченко П. М., Семко С. О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування : монографія. Харків : Право, 2012. 216 с.

164. Лялюк О.Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні : монографія. Харків : Право, 2008. 288 с.

165. Мартинюк Р. Вчення Б. Констана про нейтральну владу глави держави та його вплив на сучасну державно-правову практику. *Матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції "Малиновські читання"* (Острог, 22 травня 2020 р.). Острог : Вид-во Національного університету "Острозька академія", 2020. С. 50-51.

166. Мартинюк Р. Вчення Бенжамена Констана про нейтральну владу глави держави та його сучасне державно-правове втілення. *Wschodni Rocznik Humanistyczny*. Том XVIII (2021). № 4. S. 67-75.

167. Мохончук Б., Мокроусова О. Лобіювання та адвокація: міжнародні стандарти, зарубіжний досвід та перспективи правового регулювання в Україні. *Український часопис конституційного права*, 2023. Вип. 4. С. 77-90. https://www.constjournal.com/wp-content/uploads/issues/2023-4/pdfs/6-bohdan-mokhonchuk-olesia-mokrousova-lobiiuvannia-advokatsiia-mizhnarodni-standarty-zarubizhnyi-dosvid-perspektyvy.pdf (дата звернення: 01.02.2026).

168. Муртіщева А.О. Роль Представника Президента України у Верховній Раді України в механізмі конституційно-правової відповідальності глави держави. Український політико-правовий дискурс, (19). DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.18670416 URL: https://ppdnz.com.ua/index.php/home/article/view/534 (дата звернення: 01.02.2026).

169. Орзих М.Ф. Верховенство права – принцип практичної діяльності держави і суспільства. *Юридичний вісник*. 1997. № 3. С. 67-70.

170. Офіс Президента України. Структура штатного розпису на 2021 рік. URL: https://dostup.org.ua/request/88841/response/336562/attach/4/2997.pdf?cookie_passthrough=1 (дата звернення: 01.02.2026).

171. Офіс Президента України. Штатний розпис Офісу Президента на 2019 рік. URL: https://dostup.org.ua/request/55617/response/134190/attach/4/3702.pdf (дата звернення: 01.02.2026).

172. Пархоменко Н. Конституційний принцип розподілу державної влади як основа формування системи джерел національного права. *Український часопис конституційного права*. 2025. № 3. С. 29-40.

173. Патронатна служба : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Київ : Ін Юре, 2018. 180 с.

174. Петришин О., Серьогіна С. Змішана республіканська форма правління: питання теорії та практики. *Право України*. 2009. № 10. С. 57-60.

175. Питання автономії Кримського півострова. Дискусії, виклики, зміст / Український незалежний центр політичних досліджень; Тищенко Ю., Горобчишина С., Дуда А., Беліцер Н., Каздобіна Ю.; За заг. ред. Ю. Тищенко. Київ : ТОВ «Агентство «Україна», 2017. 76 с.

176. Питання Адміністрації Президента України : Розпорядження Президента України від 13.12.1991 № 2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2/91-%D1%80%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

177. Питання Адміністрації Президента України : Розпорядження Президента України від 25.06.1993 № 67/93-рп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67/93-%D1%80%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026);

178. Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України від 15.06.1993 № 209/93. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209/93#Text (дата звернення: 01.02.2026);

179. Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України від 24.06.1993 № 233/93. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233/93#Text (дата звернення: 01.02.2026);

180. Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України від 29.12.1999 № 1625/99. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1625/99/ed19991229#Text (дата звернення: 01.02.2026).

181. Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України від 06.03.2003 № 203/2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203/2003#Text (дата звернення: 01.02.2026).

182. Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України від 25.02.2010 № 265/2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/364/2010/ed20100318#Text (дата звернення: 01.02.2026).

183. Питання Групи консультантів з питань ринкової економіки Адміністрації Президента України : Розпорядження Президента України від 01.12.1993 № 128/93-рп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/128/93-%D1%80%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

184. Питання забезпечення діяльності Президента України : Указ Президента України від 20.06.2019 № 417/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417/2019#Text (дата звернення: 01.02.2026).

185. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 599. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

186. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни : Указ Президента України від 21.04.2022 № 266/2022 (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#n92 (дата звернення: 01.02.2026).

187. Питання оплати праці працівників державних органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15 (в редакції постанови від 02.02.2022 № 89). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2017-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

188. Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим : Указ Президента України від 31.01.1996 № 100/96. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100/96#Text (дата звернення: 01.02.2026).

189. Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим : Указ Президента України від 22.07.2000 № 911/2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911/2000/ed20000722#Text (дата звернення: 01.02.2026).

190. Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим : Указ Президента України від 28.04.2007 № 364/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/364/2007#Text (дата звернення: 01.02.2026).

191. Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим : Указ Президента України від 20.01.2016 № 16/2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/2016#Text (дата звернення: 01.02.2026).

192. Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим: Указ Президента України від 17.10.2019 № 758/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/758/2019/ed20191017#Text (дата звернення: 01.02.2026).

193. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України від 24.03.2005 № 532/2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532/2005#Text (дата звернення: 01.02.2026).

194. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України від 04.11.2005 № 1548/2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1548/2005/ed20051104#Text (дата звернення: 01.02.2026).

195. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України від 06.06.2007 № 507/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507/2007#Text (дата звернення: 01.02.2026).

196. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України від 24.12.2007 № 1244/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1244/2007#Text (дата звернення: 01.02.2026).

197. Підсумки роботи Представництва Президента України в АР Крим за 2023 рік : Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. URL: https://ppu.gov.ua/documents/pidsumky-roboty-predstavnytstva-prezydenta-ukrainy-v-ar-krym-za-2023-rik/ (дата звернення: 01.02.2026)

198. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. Академічний курс : підруч.: в 2т. / за ред. В.Ф. Погорілка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. Т. 1. 544 с.

199. Положення про повноважного представника Президента Киргизької Республіки в області, затверджене Указом Президента Киргизької Республіки від 15.07.2021 №302 (зі змін.). URL: https://cbd.minjust.gov.kg/430548/edition/1102671 (дата звернення: 01.02.2026).

200. Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю.П. Битяк, С.Г. Серьогіна, І.І. Бодрова. Харків : Оберіг, 2012. 140 с.

201. Правові основи розвитку сучасних політичних систем : досвід та перспективи : монографія. К. : Вид-во «Юридична думка», 2013. 290 с.

202. Пріоритетні кроки Української держави після деокупації Криму : Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. URL: https://ppu.gov.ua/documents/priorytetni-kroky-ukrayinskoyi-derzhavy-pislya-deokupatsiyi-krymu/ (дата звернення: 01.02.2026).

203. Про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 13.12.1991 № 6. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6/91/ed19911213#Text (дата звернення: 01.02.2026).

204. Про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 28.12.1992 № 638/92. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638/92#Text (дата звернення: 01.02.2026).

205. Про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 14.12.1996 № 1220/96. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1220/96/ed19961214#Text (дата звернення: 01.02.2026).

206. Про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 07.11.1992 № 552/92. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552/92/ed19921107#Text (дата звернення: 01.02.2026).

207. Про введення посади Радника Президента України : Розпорядження Президента України від 07.11.1992 № 173/92-рп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/173/92-%D1%80%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

208. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим : Закон України від 10.02.1998 № 90/98-ВР. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90/98-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 01.02.2026).

209. Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 12.02.1991 № 712-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/712-12#Text (дата звернення: 01.02.2026).

210. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України : Закон України від 13.04.2012 № 4652-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4652-17 (дата звернення: 01.02.2026).

211. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів: Закон України від 16.10.2012 № 5463-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5463-17#Text (дата звернення: 01.02.2026).

212. Про внесення змін до деяких розпоряджень Президента України щодо структури та штатного розпису апарату Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим : Розпорядження Президента України 17.11.1998 № 550/98-рп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/97-%D1%80%D0%BF/ed19981117#Text (дата звернення: 01.02.2026).

213. Про внесення змін до деяких указів Президента України щодо Секретаріату Президента України : Указ Президента України від 02.10.2006 № 814/2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/814/2006#Text (дата звернення: 01.02.2026).

214. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15#Text (дата звернення: 01.02.2026).

215. Про внесення змін до структури і штатного розпису апарату Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим : Розпорядження Президента України від 23.06.1998 № 335/98-рп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/97-%D1%80%D0%BF/ed19980623#Text (дата звернення: 01.02.2026).

216. Про внесення змін до структури Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим : Указ Президента України від 04.07.2003 № 564/2003 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564/2003/ed20030704#Text (дата звернення: 01.02.2026).

217. Про внесення змін до Указів Президента України від 2 квітня 2010 року № 504 та від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України від 16.01.2013 № 23/2013. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/23/2013/ed20130116#n13 (дата звернення: 01.02.2026).

218. Про внесення змін до Указів Президента України від 2 квітня 2010 року № 504 та від 14 липня 2014 року № 592 : Указ Президента України від 31.05.2019 № 347/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2019#Text (дата звернення: 01.02.2026).

219. Про внесення змін до Указу Президента України від 12 жовтня 2005 року N 1433: Указ Президента України від 27.12.2006 № 1134/2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1134/2006#Text (дата звернення: 01.02.2026).

220. Про внесення змін до Указу Президента України від 17 жовтня 2019 року № 758 : Указ Президента України від 13.08.2021 № 359/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/359/2021#n17 (дата звернення: 01.02.2026).

221. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про Представника Президента України» : Закон України від 16.03.1993 № 3066-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3066-12/ed19930316#Text (дата звернення: 01.02.2026).

222. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України : Закон України від 14.02.1992 № 2113-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2113-12#Text (дата звернення: 01.02.2026).

223. Про внесення змін та доповнень до структури і штатного розпису апарату Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим : Розпорядження Президента України від 27.11.1997 № 419/97-рп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/97-%D1%80%D0%BF/ed19971127#Text (дата звернення: 01.02.2026).

224. Про внесення зміни до статті 2 Указу Президента України від 12 жовтня 2005 року № 1433 : Указ Президента України від 25.06.2007 № 554/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554/2007#Text (дата звернення: 01.02.2026).;

225. Про внесення зміни до статті 2 Указу Президента України від 12 жовтня 2005 року № 1433 : Указ Президента України від 07.09.2007 № 832/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832/2007#Text (дата звернення: 01.02.2026).;

226. Про внесення зміни до Указу Президента України від 22 липня 2000 року № 911 : Указ Президента України від 14.12.2000 № 1336/2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1336/2000/ed20001214#Text (дата звернення: 01.02.2026).

227. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text (дата звернення: 01.02.2026).

228. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text (дата звернення: 01.02.2026).

229. Про деякі зміни в структурі Адміністрації Президента України : Указ Президента України від 13.10.1993 № 455/93. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/455/93#Text (дата звернення: 01.02.2026);

230. Про деякі заходи щодо забезпечення скорочення видатків Державного бюджету України на утримання органів управління : Указ Президента України від 04.11.2008 № 997/2008. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997/2008/ed20081104#Text (дата звернення: 01.02.2026).

231. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text (дата звернення: 01.02.2026).

232. Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету : Наказ Міністерства фінансів України від 28.01.2002 № 57 (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02#n314 (дата звернення: 01.02.2026).

233. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23.12.1998 № 350-XIV. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-14#Text (дата звернення: 01.02.2026).

234. Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 271 (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

235. Про затвердження Плану роботи Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим на 2025 рік : Розпорядження Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим від 31.01.2025. № 9. URL: https://ppu.gov.ua/wp-content/uploads/2025/02/Plan_roboty_2025-compressed_1.pdf (дата звернення: 01.02.2026).

236. Про затвердження Плану роботи Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим на 2023 рік : Розпорядження Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим від 31.01.2023 № 11. URL:

https://ppu.gov.ua/wp-content/uploads/2023/05/Rozporiadzhennia-pro-zatverdzhennia-Planu-roboty-na-2023-rik__00.pdf (дата звернення: 01.02.2026).

237. Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 19.02.1997 № 159/97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/159/97/ed19970219#Text (дата звернення: 01.02.2026).

238. Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України : Указ Президента України від 04.03.2021 № 89/2021 (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2021#Text (дата звернення: 01.02.2026).

239. Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України : Указ Президента України від 30.03.1995 № 270/95 (з наст. змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/95#Text (дата звернення: 01.02.2026).

240. Про затвердження Положення про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 25.02.1997 № 165/97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165/97/ed19970225#Text (дата звернення: 01.02.2026).

241. Про затвердження Положення про радника Президента України : Розпорядження Президента України від 30.11.1992 № 190/92-рп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/190/92-%D1%80%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

242. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 № 850. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

243. Про затвердження Положення про Службу Президента України з питань територій : Розпорядження Президента України від 23.09.1992 № 146/92-рп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/146/92-%D1%80%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026);

244. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

245. Про затвердження структури та граничної чисельності апарату Представництва Президента України в Республіці Крим : Розпорядження Президента України від 12.05.1994 № 36/94-рп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/36/94-%D1%80%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

246. Про затвердження штатного розпису : Лист Міністерства соціальної політики України від 22.03.2012 № 42/06/186-12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v42_0739-12#Text (дата звернення: 01.02.2026).

247. Про затвердження штатного розпису апарату Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим: Розпорядження Президента України від 13.05.1997 № 199/97-рп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/97-%D1%80%D0%BF/ed19970513#Text (дата звернення: 01.02.2026).

248. Про зміни в структурі та штатах Адміністрації Президента України : Розпорядження Президента України від 12.07.1993 № 72/93-рп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/72/93-%D1%80%D0%BF (дата звернення: 01.02.2026).

249. Про внесення змін і доповнень до Указу Президента України від 13 грудня 1991 року № 6 «Про Адміністрацію Президента України»: Указ Президента України від 07.11.1992 № 552/92. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552/92/ed19921107#Text (дата звернення: 01.02.2026).

250. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (дата звернення: 01.02.2026).

251. Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проєкт Закону України від 24.09.2008 № 3215. URL:

https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33436 (дата звернення: 01.02.2026).

252. Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проєкт Закону України від 28.11.2002 № 2297. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=13280 (дата звернення: 01.02.2026).

253. Про комітети Верховної Ради України : Закон України 04.04.1995 № 116/95-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 01.02.2026).

254. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136–VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text (дата звернення: 01.02.2026).

255. Про Консультативну раду з питань деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя : Указ Президента України від 15.08.2022 № 579/2022 (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/579/2022#Text (дата звернення: 01.02.2026).

256. Про Координаційний центр забезпечення взаємодії з Кабінетом Міністрів України : Указ Президента України від 24.12.2014 № 954/2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/954/2014#Text (дата звернення: 01.02.2026).

257. Про ліквідацію Секретаріату Президента України : Указ Президента України від 14.10.2005 № 1442/2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1442/2005#Text (дата звернення: 01.02.2026).

258. Про місцеве державне управління та самоврядування в Республіці Казахстан : Закон Республіки Казахстан від 23 січня 2001 р. № 148-II (зі змін. і доп.). URL: https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z010000148 (дата звернення: 01.02.2026).

259. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 01.02.2026).

260. Про місцеві державні адміністрації : Закон України 09.04.1999 № 586-XIV. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (дата звернення: 01.02.2026).

261. Про невідкладні заходи щодо відновлення діяльності Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим : Розпорядження Президента України від 16.05.2014 № 865/2014-рп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/865/2014-%D1%80%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

262. Про невідкладні питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим : Указ Президента України від 24.05.2014 № 487/2014. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2014#Text (дата звернення: 01.02.2026).

263. Про організацію заходів з введення в промислову експлуатацію єдиної автоматизованої системи роботи з документами у Верховній Раді України : Розпорядження Керівника Апарату Верховної Ради України від 21.02.2023 № 41. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0041451-23#Text (дата звернення: 01.02.2026).

264. Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент) : Закон України № 39-IX від 10.09.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-20#Text (дата звернення: 01.02.2026).

265. Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України : Указ Президента України від 25.02.2010 № 265/2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265/2010#Text (дата звернення: 01.02.2026).

266. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text (дата звернення: 01.02.2026).

267. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 02.04.2010 № 504/2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/2010/ed20100402#Text (дата звернення: 01.02.2026).

268. Про Положення про Державне управління справами : Указ Президента України від 17.12.2002 № 1180/2002 (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1180/2002#Text (дата звернення: 01.02.2026).

269. Про Положення про Координаційний центр забезпечення взаємодії з Кабінетом Міністрів України : Указ Президента України від 19.10.2015 № 595/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595/2015#Text (дата звернення: 01.02.2026).

270. Про Положення про місцеву державну адміністрацію : Указ Президента України від 14.04.1992 № 252. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252/92/ed19920414#Text (дата звернення: 01.02.2026).

271. Про Положення про Офіс Президента України : Указ Президента України від 25.06.2019 № 436/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text (дата звернення: 01.02.2026).

272. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України від 15.11.2006 № 970/2006 (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2006#Text (дата звернення: 01.02.2026).

273. Про Положення про Постійного Представника Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 27.12.1995 № 1179/95. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1179/95/ed19970225#Text (дата звернення: 01.02.2026).

274. Про Положення про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 24.12.1999 № 1616/99. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616/99/ed19991224#Text (дата звернення: 01.02.2026).

275. Про Положення про Постійного представника Президента України у Кабінеті Міністрів України : Указ Президента України від 15.03.2000 № 466/2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466/2000#Text (дата звернення: 01.02.2026).

276. Про Положення про Постійного представника Президента України у Конституційному Суді України : Указ Президента України від 22.05.1998 № 504/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/98#Text (дата звернення: 01.02.2026).

277. Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 15.02.2008 № 133/2008. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2008#Text (дата звернення: 01.02.2026).

278. Про порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України : Указ Президента України від 19.02.2002 № 155 (з наст. змін.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155/2002#Text (дата звернення: 01.02.2026).

279. Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентові України законів України : Розпорядження Президента України від 30.05.1997 № 221/97-рп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221/97-%D1%80%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

280. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text (дата звернення: 01.02.2026).

281. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text (дата звернення: 01.02.2026).

282. Про Представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 № 2167-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12/ed19920305#Text (дата звернення: 01.02.2026).

283. Про Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України : Указ Президента України від 15.02.2008 № 132/2008. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/2008#Text (дата звернення: 01.02.2026).

284. Про Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України: Указ Президента України 14.04.2020 № 140/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140/2020#Text (дата звернення: 01.02.2026).

285. Про Представника Президента України у Конституційному Суді України : Указ Президента України від 27.07.2007 № 667/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667/2007/ed20070727#Text (дата звернення: 01.02.2026).

286. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим : Закон України від 02.03.2000 № 1524-III (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1524-14#Text (дата звернення: 01.02.2026).

287. Про Представництво Президента України в Республіці Крим : Закон України від 17.12.1992 № 2875-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2875-12#Text (дата звернення: 01.02.2026).

288. Про Представництво Президента України в Республіці Крим : Указ Президента України від 31.03.1994 № 119/94. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/94/ed19940331#Text (дата звернення: 01.02.2026).

289. Про Президента України : Проєкт Закону України від 14.05.2002 № 0936. URL: https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=0936&skl=5 (дата звернення: 01.02.2026).

290. Про Президента Української РСР : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 05.07.1991 № 1295-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1295-12/ed19910705#Text (дата звернення: 01.02.2026).

291. Про призначення Г. Михайлюк Представником Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 20.12.2023 № 823/2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823/2023#Text (дата звернення: 01.02.2026).

292. Про призначення Ф. Веніславського Представником Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 12.09.2022 № 645/2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/645/2022#Text (дата звернення: 01.02.2026).

293. Про призначення Ф. Веніславського Представником Президента України у Конституційному Суді України : Указ Президента від 03.06.2019 № 351/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/351/2019#Text (дата звернення: 01.02.2026).

294. Про пріоритетні напрями діяльності Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим : Указ Президента України від 13.04.2021 № 160/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/2021#Text (дата звернення: 01.02.2026).

295. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим : Закон України від 16.06.2011 № 3530-VI https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3530-17#Text (дата звернення: 01.02.2026).

296. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text (дата звернення: 01.02.2026).

297. Про Регламент Конституційного Суду України : Постанова Конституційного Суду України від 22.02.2018 № 1-пс/2018 (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18#Text (дата звернення: 01.02.2026).

298. Про Регламент Ради міністрів Автономної Республіки Крим : Постанова Ради міністрів Автономної Республіки Крим від 23.09.1998 № 295. URL: https://zakon.rada.gov.ua/krym/show/rb0295001-98#Text (дата звернення: 01.02.2026).

299. Про реорганізацію Адміністрації Президента України : Указ Президента України від 27.10.1992 № 544/92. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544/92/ed19921027#Text (дата звернення: 01.02.2026).

300. Про реорганізацію Адміністрації Президента України : Указ Президента України від 21.07.1994 № 406/94. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/406/94#Text (дата звернення: 01.02.2026).

301. Про реорганізацію управління фінансово-господарською діяльністю Адміністрації Президента України і апарату Кабінету Міністрів України : Указ Президента України від 29.09.1993 № 411/93. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411/93#Text (дата звернення: 01.02.2026).

302. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11.03.2021«Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» : Указ Президента України від 24.03.2021 № 117/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2021#Text (дата звернення: 01.02.2026).

303. Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим : Закон України від 30.06.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2299-12#Text (дата звернення: 01.02.2026).

304. Про розміщення Представництва Президента України в Республіці Крим : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.04.1994 № 234-р. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/234-94-%D1%80#Text (дата звернення: 01.02.2026).

305. Про Секретаріат Президента України : Указ Президента України від 24.01.2005 № 108/2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/2005#Text (дата звернення: 01.02.2026).

306. Про Секретаря Адміністрації Президента України : Розпорядження Президента України від 13.12.1991 № 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1/91-%D1%80%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

307. Про статус автономної Республіки Крим : Закон України від 29.04.1992 № 2299-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2299-12#Text (дата звернення: 01.02.2026).

308. Про створення Секретаріату Президента України : Указ Президента України від 14.10.2005 № 1445/2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1445/2005/ed20051014#Text (дата звернення: 01.02.2026).

309. Про структуру Адміністрації Президента України : Указ Президента України від 14.12.1996 № 1221/96. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1221/96/ed19961214#Text (дата звернення: 01.02.2026).

310. Про структуру та штати Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим : Розпорядження Президента України від 11.04.1997 № 162/97-рп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/97-%D1%80%D0%BF/ed19970411#Text (дата звернення: 01.02.2026).

311. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України 19.12.2019 № 400-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text (дата звернення: 01.02.2026).

312. Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу» : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 № 304 (з

наступними змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/304-2016-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

313. Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 № 1112 (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1112-2019-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

314. Про умови оплати праці, фінансове та матеріально-технічне забезпечення Представництва Президента України в Республіці Крим : Постанова Каб. Міністрів України від 08.06.1994 № 376. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-94-%D0%BF#Text (дата звернення: 01.02.2026).

315. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text (дата звернення: 01.02.2026).

316. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 № 3917-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12/ed19940203#Text (дата звернення: 01.02.2026).

317. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України : Указ Президента України від 09.04.1997 № 314/97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314/97#Text (дата звернення: 01.02.2026).

318. Проблеми конституційно-правового регулювання організації та функціонування органів влади Автономної Республіки Крим / за наук. ред. Ю.П. Битяка і С. Г. Серьогіної. Харків : Оберіг, 2012. 148 с. (Серія «Наукові доповіді»; вип. 4).

319. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / за ред Ю. М. Тодики. Харків : Право, 2009. 540 с.

320. Проект Закону України про представництво Президента України в Автономній Республіці Крим від 30.04.1998 URL: https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1037&skl=4 (дата звернення: 01.02.2026).

321. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А. М. Київ : Конус – Ю, 2007. 735 с.

322. Радченко О. Демократичний транзит як механізм реформування державного управління: світові моделі та проблеми застосування. *Демократичне врядування:* Наук. вісник. 2009. Вип. 3. URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26545/radchenko.pdf (дата звернення: 01.02.2026).

323. Регламент Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 30.06.1998 № 109р-II. URL: https://zakon.rada.gov.ua/krym/show/rb109p002-98#Text (дата звернення: 01.02.2026).

324. Рибалка Н.О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 18 с.

325. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 10.05.2019 № 640/19388/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/82015862 (дата звернення: 01.02.2026).

326. Робота Представництва Президента в АР Крим у 2025 році: ключові цифри та результати : Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. URL: https://ppu.gov.ua/press-center/robota-predstavnytstva-prezydenta-v-ar-krym-u-2025-rotsi-kliuchovi-tsyfry-ta-rezultaty/ (дата звернення: 01.02.2026).

327. Романюк П.В. Констиуційно-правові засади інституту представницького мандату : автореф. дис … канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2016. 23 с.

328. Савченко С. В. Співвідношення приватних і публічних інтересів: досвід України. *Форум права*. Харків, 2013. № 3. С. 520–528.

329. Сацький П. Регіональний фактор у формування загальнодержавної вертикалі виконавчої влади в Україні у першій половині 1990-х рр. *Україна XX ст.: культура, ідеологія, політика* : Зб. ст. К., 2007. Вип. 12. С. 453-464.

330. Селіванов А. Про діяльність постійного представника ВР у КСУ. Звіт про діяльність постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Анатолія Селіванова. *Голос України.* URL: https://www.golos.com.ua/article/320757 (дата звернення: 01.02.2026).

331. Селіванов А.О. Конституційне правосуддя в Україні : навч.-метод. посіб. Київ : Логос, 2018. 94с.

332. Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія. Х. : Право, 2011. 768 с.

333. Совгиря О. В. Конституційно-правовий статус Уряду в Україні : автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2013. 40 с.

334. Спінчевська О.М. Конституційний юрисдикційний процес: сучасний стан та перспективи удосконалення : дис д-ра філософії : 12.00.02. Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021. 266с.

335. Стешенко Т. В., Костюк О. С. Представник Президента України в Конституційному Суді України: правове регулювання організації та діяльності, зарубіжний досвід функціонування інституту представників глави держави. Державне будівництво та місцеве самоврядування. : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. Х. : Право, 2025. Вип. 49. С. 81-97.

336. Стратегія відновлення Криму після деокупації : Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. URL: https://ppu.gov.ua/wp-content/uploads/2023/09/Stratehiia_UA.pdf (дата звернення: 01.02.2026).

337. Стратегія заходів міжнародного характеру Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим на 2025-2027 роки : Затверджена Розпорядженням Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим від 05.03.2025 № 17. URL: https://ppu.gov.ua/documents/stratehiia-zakhodiv-mizhnarodnoho-kharakteru-2025-2027/ (дата звернення: 01.02.2026).

338. Стратегія когнітивної деокупації Криму : Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. URL: https://ppu.gov.ua/wp-content/uploads/2023/12/Stratehiia-kohnityvnoi-deokupatsii.pdf (дата звернення: 01.02.2026).

339. Сухонос В. В. Механізм реалізації функцій глави держави. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2010. № 1 (3). С. 8–14.

340. Сухорукова А. В. Трансформація сучасного поняття «державні органи влади». *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. 2008. Вип. 13. С. 238-243.

341. Сучасний унітаризм: доктрина і практика : монографія / Ю. С. Шемшучен ко, О. В. Скрипнюк, О. В. Батанов та ін.; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2021. 516 с.

342. Сушивський І. Місцеві державні адміністрації: статус та організація діяльності : Навчальний посібник. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. 112 с.

343. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні : наукова доповідь / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка, В.Б. Авер'янова. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1995. 233 с.

344. Україно-англійський словник філософських термінів : електронний ресурс / В. О. Ананьїн та ін. ; за ред. О. О. Пучкова. Київ : ІСЗЗІ КПІ ім. Ігоря Сікорського, Вид-во «Політехніка», 2021. 196 с. URL: https://ela.kpi.ua/server/api/core/bitstreams/9ded074c-d119-474e-9bd2-0953e07d74ac/content (дата звернення: 01.02.2026).

345. Федоренко В. Суб'єкти конституційно-правових відносин: поняття, види, питання конституційної правосуб'єктності. Право України. 2015. № 5. С. 83-91.

346. Фрицький О., Солов'єва І. Державна влада в Україні як конституційно-правовий інститут. *Вісник Академії правових наук України.* 1998. № 1 (12). С. 34-41.

347. Харитонова О. І. Поняття і ознаки публічних правовідносин. *Вісник Академії правових наук України*. Харків: Право, 2002. № 1 (28). С. 36-46.

348. Чернишевич О. Особливості становлення президентської влади в Україні на початковому етапі незалежності. *Етнічна історія народів Європи* : Збірник наук. праць. К., 2020. Вип. 61. С. 62-70.

349. Шаповал В. Конституційний механізм державної влади в незалежній Україні: політико-правові проблеми організації виконавчої влади. *Право України*. 1997. № 1. С. 30-38.

350. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2010. 464 с.

351. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. *Право України*. 2003. № 8. С. 25-29.

352. Шаповал В.М. Порівняльне конституційне право. Київ : Видавничий дім «Княгиня Ольга», 2007. 416с.

353. Шатіло В. А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2005. 189 с.

354. Шипунов Г. Реформа федеративного устрою Росії в контексті становлення моноцентричного політичного режиму президента В. Путіна. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2007. Вип. 19. С. 189-198.

355. Щодо штатного розпису : Лист Міністерства соціальної політики України від 27.06.2007 № 162/06/187-07. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v162_203-07#Text (дата звернення: 01.02.2026).

356. Юридична енциклопедія : 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : «Укр. енциклопедія», 2001. Т.3. 792с.

357. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2004. Т. 6. 768 с.

358. Якимчук О.В. Представництво юридичних осіб у кримінальному провадженні : дис… д-ра філософії : 12.00.09. Київ, 2021. 253 с.

359. Яковюк І.В., Муртіщева А.О. Місце та роль представників Президента України в структурі Апарату глави держави. *Міжнародний науковий журнал "Інтернаука"*. Серія: "Юридичні науки". 2025. № 10. *https://doi.org/10.25313/2520-2308-2025-10-11535*

360. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч посіб. / за заг. ред. Ю. Тодики. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 672 с.

ДОДАТОК

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні результати дисертації:

1. Костюк О.С. Еволюція конституційно-правового статусу представників Президента України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. Харків : Право, 2023. Вип. 46. С. 410-432.

2. Костюк О.С. Інститут представників президента в структурі апарату глави держави: порівняльно-правовий аспект. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. Харків : Право, 2024. Вип. 48. С. 415-427.

3. Костюк О.С., Стешенко Т.В. Представник Президента України в Конституційному Суді України: правове регулювання організації та діяльності, зарубіжний досвід функціонування інституту представників глави держави. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. Харків : Право, 2025. Вип. 49. С. 81-97.

4. Костюк О.С. Проблеми правового регулювання статусу та порядку діяльності представників Президента України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. Харків : Право, 2025. Вип. 49. С. 408-423.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Костюк О. С. Інститут представника Президента України в механізмі взаємодії гілок влади. *Конституційне право ЄС в аспекті євроінтеграції України* : тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 21 квітня 2023 р.) / Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України. Харків, 2023. С. 115-118.

2. Костюк О. С. Консультативні, дорадчі та допоміжні органи при Президентові України та при Президентові Литви. Іноземний досвід для євроінтеграції. *Євро-*

пейський вектор розвитку муніципальної влади України : тези доповідей та наукових повідомлень Всеукраїнського круглого столу 4 грудня 2024 р. / За заг. ред. О. Ю. Лялюка. Харків : Видавництво Іванченка І.С. 2024. С. 52-55.

3. Костюк О. С. Роль Постійного Представника Президента України в Конституційному Суді у механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина. *Забезпечення прав людини органами публічної влади в Україні: сучасні виклики та перспективи* : зб. наук. доп. за матеріалами наук. практ. конф., м. Харків (16 трав. 2025 р.) / редкол. : С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова, Л. Р. Наливайко та ін. Харків, 2025. С. 60-64.

4. Костюк О. С. Інститут представників Президента України в архітектоніці публічної влади: конституційно-правовий вимір. *Європейський вимір Конституції: розширюючи горизонти державного та муніципального розвитку* : збірник тез наукових доповідей ІІ науково-практичної конференції з нагоди Дня Конституції України (м. Харків, 27 червня 2025 р.) С. 98-103.