

УДК 342.3+342.5+342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.1.28>

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕДСТАВНИКА ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ ТА ПРЕДСТАВНИКА ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ СУДІ УКРАЇНИ: ЕВОЛЮЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Дешко Л.М.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0001-5720-4459*

Дешко Л.М. Правовий статус Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та Представника Президента України в Конституційному Суді України: еволюція нормативно-правового регулювання.

У статті досліджено еволюцію нормативно-правового закріплення інституту Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та Представника Президента України в Конституційному Суді України. Виділено особливості правового статусу Представника, що був закріплений в Законах України «Про Представника Президента України», «Про Представника Президента України в Криму», «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим». Проаналізовано Укази Президента України, якими затверджувались Положення про Представника Президента України в Конституційному Суді України, виділено ключові зміни, що вносилися до них, встановлено їх правові наслідки.

Встановлено, що інститут Представника Президента України пройшов еволюцію від глави місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва і Севастополя до Представника Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору. Інститут Представника Президента України в Автономній Республіці Крим пройшов еволюцію від формального встановлення інституту Представництва Президента України в Криму (1992 рік) до деталізації повноважень і процедур, пов'язаних із координацією та контролем (2000 рік). Інститут Представника Президента України в Конституційному Суді України пройшов еволюцію від формалізованої посадової моделі (1998 рік) до реструктуризації (2007 рік) і далі до більш персоналізованої форми делегування повноважень (2013 рік).

Проаналізована модель Представника Президента України в Конституційному Суді України, яка була запроваджена з 2013 року. Встановлено, що її запровадження посилило персональну відповідальність та легітимацію Представника Президента України в Конституційному Суді України, але паралельно створило потребу в додаткових гарантіях для збереження балансу між ефективним представництвом Президента України та незалежністю конституційного судочинства, підвищенні ефективності та прозорості процедур при тимчасовому делегуванні виконання обов'язків Представника Президента України в Конституційному Суді України.

Запропоновано уточнити в Положенні про Представника Президента України в Конституційному Суді України процедуру тимчасового делегування повноважень, критерії несумісності, етичні й стандарти поведінки Представника Президента України під час виступів у Конституційному Суді України.

Ключові слова: система стримувань і противаг, гілки влади, гарантії прав і свобод людини і громадянина, захист прав і свобод людини і громадянина, Президент України, Представник

Президента України, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, Автономна Республіка Крим, державне управління, суд, Конституційний Суд України, конституційне судочинство, делегування виконання обов'язків.

Deshko L.M. Legal status of the Representative of the President of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea and the Representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine: evolution of regulatory and legal regulation.

The article examines the evolution of the regulatory and legal consolidation of the institution of the Representative of the President of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea and the Representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine. The features of the legal status of the Representative, which was enshrined in the Laws of Ukraine “On the Representative of the President of Ukraine”, “On the Representative of the President of Ukraine in Crimea”, “On the Representation of the President of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea” are highlighted. The Decrees of the President of Ukraine, which approved the Regulations on the Representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine, are analyzed, the key changes made to them are highlighted, and their legal consequences are established.

It has been established that the institution of the Representative of the President of Ukraine has evolved from the head of the local state administration in the region, the cities of Kyiv, Sevastopol, district, district of the cities of Kyiv and Sevastopol to the Representative of the President of Ukraine as the head of state, the guarantor of state sovereignty, territorial integrity of Ukraine, observance of the Constitution of Ukraine, human and citizen rights and freedoms, and the implementation of the state's strategic course towards Ukraine's full membership in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization. The institution of the Representative of the President of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea has evolved from the formal establishment of the institution of the Representation of the President of Ukraine in Crimea (1992) to the detailing of powers and procedures related to coordination and control (2000). The institution of the Representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine has evolved from a formalized position model (1998) to restructuring (2007) and then to a more personalized form of delegation of powers (2013).

The model of the Representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine, which has been introduced since 2013, has been analyzed. It has been established that its introduction has strengthened the personal responsibility and legitimization of the Representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine, but at the same time created a need for additional guarantees to maintain the balance between the effective representation of the President of Ukraine and the independence of constitutional justice, increasing the efficiency and transparency of procedures for the temporary delegation of the duties of the Representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine.

It is proposed to clarify in the Regulation on the Representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine the procedure for temporary delegation of powers, incompatibility criteria, and ethical and behavioral standards of the Representative of the President of Ukraine during speeches in the Constitutional Court of Ukraine.

Key words: system of checks and balances, branches of government, guarantees of human and civil rights and freedoms, protection of human and civil rights and freedoms, President of Ukraine, Representative of the President of Ukraine, state authorities, local self-government bodies, Autonomous Republic of Crimea, state administration, court, Constitutional Court of Ukraine, constitutional proceedings, delegation of duties.

Постановка проблеми. В Конституції України закріплено систему стримувань і противаг. Президент України не входить до жодної з гілок влади – ні до виконавчої, ні до законодавчої, ні до судової, а є главою держави і виступає від її імені, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (ст. 102 Конституції України) [1]. Зі ст. 106 Конституції України випливає, що Президент України забезпечує узгоджене функціонування органів державної влади України, не лише очолює державу, а виконує і інтеграційну функцію, спрямовану на координацію діяльності законодавчої, виконавчої влади та місцевого самоврядування.

В парламентсько-президентській республіці взаємодія Президента з іншими органами влади має бути юридично збалансованою, позбавленою «політичного забарвлення», інституційно оформленою. Представник Президента України є саме тим інструментом, який дозволяє здійснювати таку взаємодію.

В умовах еволюції України як правової демократичної соціальної держави, воєнних викликів [2-3], інтеграції України з ЄС питання ефективної взаємодії між Президентом України та іншими гілками державної влади не втрачає актуальності. Інститут представників Президента України є однією з ключових ланок в системі державного управління адже покликаний забезпечити функціональну єдність політичної системи, запобігати інституційним конфліктам, сприяти реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина. Його ефективність, безумовно, залежить від ефективності правового регулювання, дотримання політичної нейтральності та обов'язкової підзвітності перед суспільством.

Вище викладене свідчить про актуальність та доцільність дослідження питання еволюції правового регулювання діяльності Представників Президента України.

Стан опрацювання проблематики. В Україні одним з перших дослідників конституційно-правового статусу Президента України і, в тому числі, питань ролі представників Президента України в забезпеченні ефективності виконавчої влади, є В. Борецький («Конституційно-правовий статус Президента України», 1996 рік) [4]. Войчук А. досліджувалось питання заснування та становлення інституту президента в Україні [5], а Данилюк Ю. – конституційно-правові аспекти інституту глави держави [6]. Інститут президентства в Україні та в Угорщині досліджувався Телліс С. [7]. Розподіл владних повноважень Президента України та роль апарату Президента України у забезпеченні системи стримувань і противаг аналізувалось в працях О. Скрипнюка, Ю. Шемшученко [8].

Водночас, розвиток суспільних відносин, окупація частини територій України росією, дія в Україні правового режиму надзвичайного стану, європейська інтеграція України спонукають до поглиблення наукових досліджень з тематики правового статусу представника Президента України та наукового обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення ефективності правового регулювання діяльності представників Президента України.

Мета цієї статті – виділити особливості еволюції правового регулювання статусу Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та Представника Президента України в Конституційному Суді України та запропонувати напрями вдосконалення чинного законодавства України.

Особливості еволюції правового регулювання статусу Представника Президента України в Верховній Раді України та Представника Президента України в Кабінеті Міністрів України будуть досліджені в іншій науковій статті.

Виклад основного матеріалу. В 1991 році Україна відновила свою незалежність. 5 березня 1992 р. було ухвалено Закон України «Про Представника Президента України», відповідно до якого Представник Президента України є главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва і Севастополя [9]. Призначення представників здійснювалось на строк повноважень Президента України, але Представники Президента України в областях, містах Києві і Севастополі призначалися та звільнялися з посади Президентом України і йому підпорядковуються, а Представники Президента України в районах, районах міст Києва і Севастополя призначалися і звільнялися з посади Президентом України за поданням Представника Президента України в області, містах Києві і Севастополі, Представники Президента України в областях, містах Києві і Севастополі, районах, районах міст Києва і Севастополя призначалися після погодження їх кандидатур з відповідними Радами народних депутатів (ст. 2 Закон України «Про Представника Президента України») [9].

В ст. 2 цього закону йшлося, що пропозиції щодо кандидатур Представника Президента України розглядаються на пленарних засіданнях Ради і за результатами розгляду Радою приймається рішення, а в разі відхилення Радою запропонованої кандидатури для погодження вноситься інша або повторно та сама кандидатура [9]. Якщо ж у двотижневий строк після надходження пропозиції щодо кандидатури засідання Ради не відбулося або Радою не прийнято будь-якого рішення з цього питання, Президент України мав право призначити свого Представника на власний вибір [9].

Таким чином, не в підзаконному нормативно-правовому акті, а акті Парламенту України – Законі України «Про Представника Президента України» – вперше було закріплено наявність серед

органів державної влади незалежної України Представника Президента України, визначено його правовий статус. Представник Президента України не був так званим арбітром між гілками державної влади, а відносився до виконавчої гілки державної влади.

17 грудня 1992 р. було прийнято інший акт Парламенту України – Закон України «Про Представництво Президента України в Республіці Крим» (втратив чинність 18 квітня 2000 р.) [10]. Ця дата вважається датою створення цього представництва Президента України. Відповідно до ст. 1 цього закону Представництво Президента України в Республіці Крим було органом державної виконавчої влади України по здійсненню повноважень, передбачених Конституцією України цим Законом, іншими законодавчими актами України, в Республіці Крим [10].

Тобто, по-перше, при набранні чинності вище згаданим законом України вперше було створено такий орган державної влади (виконавчої) як «Представництво Президента в Республіці Крим». По-друге, підкреслимо, що як і відповідно до Закону України «Про Представника Президента України» Представник Президента України не був так званим «арбітром» між гілками державної влади в Криму, а відносився до однієї з гілок державної влади – виконавчої. 31 березня 1994 року відповідно до Указу Президента України №119/94 було утворено Представництво Президента України в Республіці Крим [10].

Представники Президента України в регіонах були скасовані як окремий інститут у 1994 р. В юридичній літературі неодноразово вчені висловлювали думку, що де-факто їхні функції перейшли до голів обласних державних адміністрацій – вони діють як «представники глави держави» у регіонах, координують діяльність органів виконавчої влади та взаємодіють із органами місцевого самоврядування.

В 1996 р. набрала чинності Конституція України. Відповідно до її норм Президент України – глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [1]. Тобто, Президент України не відносився до жодної з гілок державної влади. В ст. 139 Конституції України було закріплено норми права, відповідно до яких в Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України, статус якого визначається законом [1]. Необхідним стало приведення законодавства України у відповідність до конституційних норм. Вище згадані конституційні норми стали основою для перегляду конституційно-правового статусу Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим.

2 березня 2000 р. Парламентом України було прийнято Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим», який визначив Представництво як державний орган, утворений відповідно до Конституції України з метою сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України [11]. Відповідно, оскільки Президент України не входив до жодної з гілок державної влади, то Представник Президента України не відносився ні до виконавчої, ні тим більше до законодавчої чи судової гілки влади. Новий Закон розширив і конкретизував повноваження Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим у порівнянні з попереднім, деталізував організаційну підлеглість, порядок взаємодії з центральними органами виконавчої влади.

Так, на відміну від попереднього закону, в якому йшлося про сприяння Представництва Президента України в Криму в реалізації повноважень Президента України в регіоні, координацію функціонування органів виконавчої влади на місцях, то в новому законі йшлося про координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, контролі за відповідністю нормативних актів Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України щоб, в тому числі, не відбувалось порушення принципу верховенства права, а також йшлося про забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, забезпечення правового порядку тощо. Новий закон також розширив коло засобів в для сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України.

Тобто, відбувся перехід від формального встановлення інституту Представництва Президента України в Криму (1992 рік) до деталізації повноважень і процедур, пов'язаних із координацією та контролем (2000 рік).

22 травня 1998 року Указом Президента України № 504/98 було затверджено Положення про Постійного представника Президента України у Конституційному Суді України [12]. Постійний представник Президента України у Конституційному Суді України (далі – Постійний представник) є посадовою особою, уповноваженою Президентом України представляти Президента України у Конституційному Суді України як суб'єкта права на конституційне подання з питань при-

йняття рішень та дачі висновків Конституційним Судом України (п. 1 Положення) [12]. Фактично, ця посадова особа прирівнювалась до посади заступника Глави Адміністрації Президента. Також було закріплено право Представника брати участь у підготовці і провадженні у справах в Конституційному Суді України без додаткового спеціального рішення Президента України.

27 липня 2007 року Указом Президента України № 667/2007 було затверджено нове Положення про Представника Президента України в Конституційному Суді України [13], а попередній Указ Президента України №504/98 визнано таким, що втратив чинність. В новому Указі Президента України більше акценту було зроблено на організаційно-процедурні аспекти.

27 квітня 2010 р. Указом Президента України № 571/2010 було внесення техніко-організаційні зміни до Положення: уточнення про те, що Представником є за посадою один із перших заступників Глави Адміністрації Президента України [14]. Тобто було конкретизовано, що ця посада належить конкретно до апарату Президента України.

4 січня 2013 р. було прийнято Указ Президента № 3/2013, який визначив Представника як особу, яку уповноважує Президент України представляти його як суб'єкта права на конституційне подання на постійній основі, уточнено процедури призначення, звільнення, мову щодо актів і доручень Президента України, зазначено про важливість інформаційно-аналітичного забезпечення [15]. Тобто акцентувалося не як в попередньому указі на посаді як такій, а на уповноваженні Президента України, моделі, відповідно до якої постійний характер представництва поєднувався з персональною підставою делегування повноважень. Перехід від моделі, яка передбачала посадовий критерій, до моделі, яка передбачає «уповноваження на постійній основі особи» дав Президенту України більше свободи у виборі конкретного представника: саме Президент України надає повноваження і лише Президент України їх може відкликати. Така модель, з одного боку, посилила принцип персональної політичної відповідальності Представника перед Главою держави, а з іншого боку – породила питання щодо балансу між незалежністю Конституційного Суду України (6 суддів призначає Президент України) та представництвом політичного інтересу Президента України в Конституційному Суді України.

Також замість конструкції «актами Президента України, Кабінету Міністрів України» було використано конструкцію «актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України». Тобто, «доручення Президента України» були закріплені як окреме джерело повноважень, що юридично підкреслює роль індивідуальних доручень Президента як джерела повноважень Представника. З одного боку це формалізувало практику делегування завдань, а з іншого свідчить, що Представник виконує не лише функцію юридичного представництва Президента України в Конституційному Суді України, а й виконує доручення політичного і адміністративного характеру. Також з новел була і така, як наявність вимоги до організаційного інформаційно-аналітичного забезпечення, а не лише як раніше організаційного забезпечення. Це свідчить про посилення ролі Представництва не лише як «процесуального агента», а й як саме центру збору правової та аналітичної інформації для формування позиції Президента України.

В цілому в усіх Положеннях про Представника Президента України в Конституційному Суді України підкреслювалась можливість представника брати участь у підготовці та провадженні у справах в Конституційному Суді України без додаткового спеціального рішення Президента України, а також виступати від імені Президента України як суб'єкта подання. Однак Указом Президента України №3/2013 від 4 січня 2013 р. було уточнено, що Представник є саме уповноваженою особою Президента України представляти Президента України саме як суб'єкта права на конституційне подання, що формально зміцнило процесуальну легітимацію дій Представника: він не лише «допоміжний» учасник, а формальний носій прав Президента України у відповідному провадженні.

На еволюцію правового статусу Представника Президента України в Конституційному Суді України вплинув також і Закон України «Про Конституційний Суд України». Так, відповідно до статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України» (в редакції 2017 р.), у конституційному провадженні Президент України може діяти особисто або через свого представника. В редакції закону від 20 серпня 2023 р. норм права, в яких би було зазначено «Представник Президента України» – немає. Закон оперує поняттями «представник суб'єкта права на конституційне подання», «представник суб'єкта права на конституційне звернення».

Із практики в Україні відомі ситуації, коли виконання обов'язків Представника Президента України в Конституційному Суді України тимчасово делегувалось іншим посадовцям (за дорученнями чи указами), або частково припинялась дія певних положень для конкретних проце-

суальних дій (у періоди політичної напруги). Такі ситуації вкотре демонструють, що природа інституту Представника Президента України є політико-правовою і необхідним є забезпечення існування в Україні прозорих процедур при делегуванні.

Висновки.

1. Інститут Представника Президента України пройшов еволюцію від глави місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва і Севастополя до Представника Президента України як глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

2. Інститут Представника Президента України в Автономній Республіці Крим пройшов еволюцію від формального встановлення інституту Представництва Президента України в Криму (1992 рік) до деталізації повноважень і процедур, пов'язаних із координацією та контролем (2000 рік).

3. Інститут Представника Президента України в Конституційному Суді України пройшов еволюцію від формалізованої посадової моделі (1998 рік) до реструктуризації (2007 рік) і далі до більш персоналізованої форми делегування повноважень (2013 рік). З 2013 року Представник Президента України в Конституційному Суді України уповноважується Президентом України представляти його як суб'єкта права на конституційне подання; джерелами повноважень Представника є акти і доручення Президента України; посилено інформаційно-аналітичне забезпечення; Представництво є центром збору правової та аналітичної інформації для формування позиції Президента України. Запровадження такої моделі посилює персональну відповідальність та легітиміацію Представника Президента України в Конституційному Суді України, але паралельно створило потребу в додаткових гарантіях для збереження балансу між ефективним представництвом Президента України та незалежністю конституційного судочинства (6 суддів Конституційного Суду України призначає Президент України), підвищенні ефективності та прозорості процедур при тимчасовому делегуванні виконання обов'язків Представника Президента України в Конституційному Суді України.

Доцільно уточнити в Положенні про Представника Президента України в Конституційному Суді України процедуру тимчасового делегування повноважень, критерії несумісності, етичні й стандарти поведінки Представника Президента України під час виступів у Конституційному Суді України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Васильченко О.П., Дешко Л.М., Лотюк О.С. Співвідношення конституційно-правової та політичної відповідальності суб'єктів виборчого процесу. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2024. Випуск 85: частина 1. С. 181–187. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.1.24>
3. Deshko L., Vasylchenko O., Lotiuk O. Crime an Tatar National-Territorial Autonomy: Regulatory and Legal Guarantees of the Rights and Freedoms for the Indigenous Peoples of Ukraine. Visegrad Journal on Human Rights. 2022. № 3. P. 24–28. URL: https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2023/01/Visegrad_3_2022.pdf.
4. Борецький В.І. Конституційно-правовий статус Президента України. К., 1996. 300 с.
5. Войчук А.Ю. Заснування та становлення інституту президента в Україні. European Political and Law Discourse. 2019. Т 6. Вип. 3. С. 54–60. URL: <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2019/2019-6-3/09.pdf>.
6. Данилюк Ю.В. Конституційно-правові аспекти інституту глави держави: вітчизняний та зарубіжний досвід. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2015. № 4. С. 21–26. URL: <https://instzak.com/journal>.
7. Телліс С. Інститут президентства в Україні та в Угорщині: теоретико-правовий порівняльний аналіз : дис. на здобуття ступеня доктора філософії (PhD); спеціальність 081 «Право». Університет економіки та права «КРОК», Київ, 2021. 203 с. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0822U100752>.

8. Скрипнюк О. В., Шемшученко Ю. С. Конституційне право України : академ. курс: підруч. для студ. ВНЗ / О.В. Скрипнюк ; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. К. : Ін Юре, 2010. 672 с.
9. Про Представника Президента України Закон України від 5 березня 1992 р. URL: https://zakononline.ua/documents/show/150522___527429.
10. Про Представництво Президента України в Республіці Крим: Закон України від 17 грудня 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1524-14>.
11. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим: Закон України від 2 березня 2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1524-14>.
12. Про Положення про Постійного представника Президента України у Конституційному Суді України: Указ Президента України від 22 травня 1998 року № 504/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/98#Text>.
13. Про Положення про Постійного представника Президента України у Конституційному Суді України: Указ Президента України від 27 липня 2007 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667/2007#Text>.
14. Про Положення про Постійного представника Президента України у Конституційному Суді України: Указ Президента України від 27 квітня 2010 р. № 571/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3/2013#Text>.
15. Про Положення про Постійного представника Президента України у Конституційному Суді України: Указ Президента України від 4 січня 2013 р. № 3/2013. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/32013-14916>.