

УДК 342.511(477):342.52

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-48-506>

О. Ю. Лялюк, к.ю.н., доцент, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID ID: 0000-0003-1214-0580

І. В. Яковюк, д.ю.н., професор, професор кафедри Європейського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID ID: 0000-0002-8070-1645

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЕВОЛЮЦІЇ ПОСАДИ ПРЕДСТАВНИКА ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ: ВИНИКНЕННЯ, СТАНОВЛЕННЯ ТА ОСНОВНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Анотація. У статті досліджується поява та розвиток посади Представника Президента України у Верховній Раді України. Доводиться, що така особа виступає важливим елементом механізму взаємодії між органами державної влади. Проаналізовано історико-правові етапи становлення та еволюції цієї посади від моменту її запровадження до сучасного етапу, виокремлено ключові зміни у правовому статусі та функціональних обов'язках Представника Президента України у Верховній Раді України.

На основі аналізу указів Президента України, нормативно-правових актів та наукових джерел, у статті розкривається сутність основних повноважень Представника Президента України у Верховній Раді України, його роль у законодавчому процесі, механізми представництва інтересів Глави держави у Парламенті. Особливу увагу приділено аналізу нормативно закріплених обов'язків, які визначають його діяльність щодо координації законопроектної роботи, інформування Президента України про хід парламентських процесів, а також участі в експертизі законопроектів.

Зроблено висновок про те, що Представник Президента України у Верховній Раді України є важливим інструментом забезпечення ефективного діалогу між органами влади для підвищення якості законодавчої діяльності.

Ключові слова: *представники Президента України, Представник Президента України у Верховній Раді України, Президент України, Верховна Рада України, забезпечення реалізації повноважень Президента України, основні завдання Представника Президента України у Верховній Раді України.*

Постановка проблеми. Історико-правова періодизація виникнення, становлення та розвитку посади представника Президента України у Верховній Раді України є важливою, але недостатньо дослідженою проблемою в українській юридичній науці. Історія еволюції цієї посади, її становлення та трансформація, починаючи від перших років незалежності України, потребує системного дослідження. Необхідним є проведення аналізу зміни функцій та завдань представника Президента України у Верховній Раді України на різних етапах розвитку, під впливом політичних та правових змін, пов'язаних із вдосконаленням законодавства, підвищенням ефективності взаємодії між гілками влади та зміцненням демократичних інститутів в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації та діяльності апарату Президента України, до якого належить посада представника Президента України у Верховній Раді України, допоміжних структур глави держави досліджуються у наукових працях І. Бодрової, О. Зозулі, Т. Коваль, Н. Плахот-

нюк, С. Серьогіної та інших вчених. Втім історико-правовий аналіз посади представника Президента України у Верховній Раді України та його основні повноваження ще є недостатньо вивченою проблемою та потребує додаткових досліджень.

Мета статті полягає в аналізі історико-правової еволюції становлення та розвитку посади представника Президента України у Верховній Раді України.

Виклад основного матеріалу. Сучасний інститут представників Президента України як допоміжних структур президентського апарату, діяльність яких спрямовувалася на забезпечення реалізації президентських повноважень у сфері законотворчої, правозастосовної діяльності та здійснення конституційного правосуддя, а також налагодження і підтримання взаємодії Президента України з відповідними органами державної влади почав активно розбудовуватись починаючи з 1995 року [1].

Праобраз сучасного представника Президента у Верховній Раді України виникає ще за часів Київської русі. В цей період представницьким органом народної влади, що вирішував важливі питання життя громади було віче або народні збори. На народних зборах у давньоруських містах представником князя міг бути тисяцький, а в Новгороді – посадник. Ці посадовці виступали як посередники між князем та громадою, представляли його інтереси та виконували його волю під час зборів.

Посада тисяцького існувала в багатьох давньоруських містах, зокрема в Києві, Чернігові, Переяславі й передбачала, що призначена особа була військовим, адміністративним та судовим представником князя у місті, а також могла представляти його на вічі або народних зборах. У свою чергу «посадник» обирався вічем, але він також представляв інтереси князя та виконував його вказівки, особливо у військових та судових питаннях.

Така система управління існує тривалий час, зазнаючи певної трансформації на різних етапах розвитку української держави.

Так, за часів гетьманщини представник гетьмана при Військовій раді в Гетьманщині називався генеральний писар. Військова рада була вищим органом влади у Гетьманщині, що складалася з представників козацької старшини та інших важливих

осіб. Де факто, це був найвищий представницький орган козацької держави.

Генеральний писар був важливим посередником між гетьманом та іншими козацькими лідерами, а також забезпечував зв'язок з іншими державами. Він, як представник гетьмана, був присутній на засіданнях ради та брав участь у обговоренні важливих питань, мав право голосу та впливу на рішення ради, а також відповідав за ведення документації та листування ради.

Він був одним з найближчих радників гетьмана та мав значний вплив на прийняття рішень. Крім того, гетьман міг призначати інших представників для участі у Військовій раді, але генеральний писар завжди був ключовою посадою.

За часів радянської влади у Верховній Раді СРСР не було посади представника генерального секретаря партії. Генеральний секретар ЦК КПРС був вищою посадовою особою в партії та, відповідно, в державі, але він не мав формального представника у вищому представницькому органі. Подібна модель існувала і в окремих радянських республіках, що входили до складу СРСР.

Тому в подальшому посада представника Президента з'являється вже на сучасному етапі розвитку України як незалежної держави. Інститут Президента України з моменту його появи набуває постійного зміцнення в системі державної влади, підвищується його владний вплив у вертикалі державного управління відповідно до повноважень, закріплених у Конституції України та з урахуванням викликів розвитку Української держави.

27 грудня 1995 року згідно з Указом Президента «Про Положення про Постійного Представника Президента України у Верховній Раді України» [3] Президент України розширив власну організаційну структуру, заснувавши нову посаду свого представника в Парламенті [2]. Деталізація правового статусу такого представника здійснювалась в нормах Положення «Про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України», згідно яких він повинен був сприяти забезпеченню взаємодії між Президентом України і Верховною Радою України,

оперативно вирішувати питання, що виникають у взаємовідносинах Президента України та Верховної Ради України [3]. Постійного представника Президента України у Верховній Раді України призначав на посаду і звільняв з посади Президент України у зв'язку з чим він підпорядковувався йому безпосередньо.

Серед основних завдань, закріплених за Постійним представником Президента України у Верховній Раді України були: 1) участь в організації здійснення повноважень Президента України у Верховній Раді України; 2) підтримання від імені Президента України постійних зв'язків з Верховною Радою України, її структурними підрозділами, органами та посадовими особами; 3) участь разом з підрозділами Адміністрації Президента України у підготовці проектів законів, загальнодержавних програм, доповідей та інших документів, які вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України; 4) представлення на засіданнях Верховної Ради України, її постійних комісій проектів законів, загальнодержавних програм, інших документів, внесених Президентом України; 5) представлення інтересів Президента України у Верховній Раді України при розгляді на її пленарних засіданнях питань щодо вето Президента України, застосованого ним до законів, які надіслані йому Верховною Радою України на підпис; 6) представлення інтересів Президента України у Верховній Раді України при розгляді на її пленарних засіданнях питань про застосування вето щодо Указів Президента України; 7) інформування Президента України про хід та результати розгляду у Верховній Раді України та її органах внесених Президентом України документів [3].

Втім, правове регулювання правового статусу представника Президента у Верховній Раді України зазнає постійних змін. Для оновлення та розширення функціональних обов'язків представника Президента у Верховній Раді України було прийнято низку указів Президента України, зокрема, Указ Президента України від 25 лютого 1997 р. «Про затвердження Положення про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України» [5] де було визначено, що Постійний представник

Президента України у Верховній Раді є особою, яка уповноважується Президентом України забезпечувати взаємодію між Президентом України і Верховною Радою України для розв'язання питань, що виникають у взаємовідносинах Президента України та Верховної Ради України.

Основними завданнями Постійного представника Президента України у Верховній Раді України за Указом Президента України № 165/97 з відповідними змінами внесеними відповідно до Указу Президента України від 8 травня 1998 року «Про внесення змін до Указу Президента України від 25 лютого 1997 року № 165» [6] та Указу Президента України від 24 грудня 1999 року № 1616 «Про Положення про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України» [7] були: участь у забезпеченні здійснення повноважень Президента України у Верховній Раді України; представлення на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів та тимчасових комісій проектів законів, пропозицій до законів, повернутих Президентом України для повторного розгляду, а також інших документів, внесених Президентом України; інформування Президента України про хід та результати розгляду у Верховній Раді України, а також її органах внесених Президентом України документів [5].

З 1997 році посада Постійного представника Президента України у Верховній Раді України за своїм статусом була прирівняна до посади Заступника Глави Адміністрації Президента України, Представник мав забезпечити постійну взаємодію з Верховною Радою України. У 1999 році статус Постійного представника як Заступника Глави Адміністрації Президента України був скасований, а передбачена можливість здійснення ним своїх повноважень на громадських засадах дозволила Президенту України покласти обов'язки представника на народного депутата України [1].

Подальші зміни в діяльності представника Президента України у Верховній Раді України відбулися згідно з Указом Президента України «Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України» від 15 лютого 2008 року [8],

відповідно до якого представник Президента України у Верховній Раді України отримав свою власну структуру в Секретаріаті Президента України, працівники якої відповідали за організаційну підтримку його діяльності [2].

Висновки. Пропонуємо наступну історичну періодизацію еволюції представника Президента в парламенті.

I етап – заснування посади представника очільника держави за часів Київської Русі.

II етап – розвиток представництва за часів гетьманщини.

III етап – радянський, за якого представництво не розвивається та фактично відсутня інституційна основа.

IV етап – сучасний, пов'язаний з розвитком представництва Президента після здобуття незалежності України. При цьому останній складний етап можна поділити на наступні стадії. Перша стадія (1991–1996) – становлення посади Представника Президента України у Верховній Раді України. У цей період роль представника Президента України у Верховній Раді України була нечітко визначена, інститут існував фактично, але його правовий статус був слабким. У цей час, представник Президента України у Верховній Раді України був скоріше довіреною особою Президента України, що виконував роль посередника у відносинах з Верховною Радою.

Друга стадія (1996–2004) – після прийняття Конституції України 1996 року, посада представника Президента України у Верховній Раді України отримала більш чіткі правові основи. Саме в цей період було прийнято низку нормативно-правових актів, які розширили повноваження представника Президента України у Верховній Раді України та зробили його більш важливим суб'єктом у системі взаємодії між Президентом та Парламентом. Представник Президента України у Верховній Раді України почав відігравати ключову роль у просуванні законодавчих ініціатив Президента.

Третя стадія (2004–2014) – політизація інституту представника Президента України у Верховній Раді України. Його роль дедалі більше зводилася до представництва інтересів Президента у протистоянні з опозицією, а не до пошуку компромісів між

органами влади. Це призвело до зниження ефективності інституту представництва Президента та його сприйняття як інструменту політичного тиску.

Четверта стадія (2014 – дотепер) – реформація та пошук нової моделі. Після Революції Гідності, в умовах суттєвих змін у політичній системі, роль представника Президента України у Верховній Раді України почала переосмислюватися. Замість суто політичної ролі, все більшої уваги набуває функція координатора, який забезпечує ефективну взаємодію між Президентом, Урядом та Парламентом. Президенти намагаються знайти таку модель функціонування, яка б дозволяла забезпечувати стабільність у відносинах між гілками влади та сприяла реалізації стратегічних цілей держави.

Таким чином, історичний аналіз свідчить, що посада представника Президента України у Верховній Раді України є гнучким інструментом, який адаптується до політичної кон'юнктури. Однак, його ефективність значною мірою залежить від правового регулювання та політичної волі. У подальшому, Україні важливо продовжити реформування цього інституту, щоб він міг виконувати свою роль як ефективний механізм узгодження інтересів та координації дій між Президентом та Парламентом в інтересах розвитку держави.

Список використаних джерел:

1. Костюк О. С. Еволюція конституційно-правового статусу представників Президента України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2023. № 46. С. 410–432. URL: https://dbmsjournal.com/wp-content/uploads/2024/12/zb_der_g_bud_46_2023-410-432.pdf
2. Бобровнік Ю. Історія розвитку інституту Президента України в 1996-2010рр. *Наукові записки з української історії : Збірник наукових статей*. Кафедра історії та культури України. ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет імені Григорія Сковороди». Переяслав-Хмельницький, 2015. Вип. 36. С. 101–112. URL: <https://ukrlitopus.com.ua/index.php/journal/article/view/186/164>
3. Про Положення про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 27.12.1995 р. № 1179/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1179/95#Text>

4. 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 : Конституційний договір від 08.06.1995 р. № 1к/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України. (ВВР)*. 1995. № 18. Ст. 133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Про затвердження Положення про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 25.02.1997 р. № 165/97. *Офіційний вісник України*. 1997. № 9. С. 37. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165/97#Text>
6. Про внесення змін до Указу Президента України від 25 лютого 1997 року № 165 : Указ Президента України від 08.05.1998 р. № 436/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 19. Ст. 668. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/98#Text>
7. Про Положення про Постійного представника Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 24.12.1999 р. № 1616/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 52. Ст. 2592. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616/99#Text>
8. Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 15.02.2008 р. № 133/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 13. Ст. 323. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2008#Text>

REFERENCES:

1. 1. Kostiuk O. S. (2023). Evoliutsiia konstytutsiino-pravovoho statusu predstavnykiv Prezydenta Ukrainy. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. № 46. URL: https://dbmsjournal.com/wp-content/uploads/2024/12/zb_derg_bud_46_2023-410-432.pdf
2. 2. Bobrovnik Yu. (2015). Istoriia rozvytku instytutu Prezydenta Ukrainy v 1996-2010rr. Naukovi zapysky z ukrainskoi istorii : *Zbirnyk naukovykh statei. Kafedra istorii ta kultury Ukrainy. DVNZ «Pereiaslav-Khmelnitskyi derzhavnyi pedahohichnyi universytet imeni Hryhoriia Skovorody»*. Pereiaslav-Khmelnitskyi. Issuer 36. URL: <https://ukrlitopus.com.ua/index.php/journal/article/view/186/164>
3. 3. Pro Polozhennia pro Postiinoho predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Verkhovnii Radi Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 27.12.1995 r. № 1179/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1179/95#Text>
4. 4. Konstytutsiinyi Dohovir mizh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy ta Prezydentom Ukrainy pro osnovni zasady orhanizatsii ta funktsionuvannia derzhavnoi vlady i mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do pryiniattia novoi Konstytutsii Ukrainy : Konstytutsiinyi dohovir vid 08.06.1995 r. № 1k/95-VR. *Vidomosti*

- Verkhovnoi Rady Ukrainy. (VVR). 1995. № 18. art. 133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>*
5. 5. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Postiinoho predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Verkhovnii Radi Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25.02.1997 r. № 165/97. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy. 1997. № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165/97#Text>*
 6. 6. Pro vnesennia zmin do Ukazu Prezydenta Ukrainy vid 25 liutoho 1997 roku № 165 : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 08.05.1998 r. № 436/98. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy. 1998. № 19. art. 668. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/98#Text>*
 7. 7. Pro Polozhennia pro Postiinoho predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Verkhovnii Radi Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.12.1999 r. № 1616/99. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy. 1999. № 52. art. 2592. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616/99#Text>*
 8. 8. Pro Polozhennia pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Verkhovnii Radi Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 15.02.2008 r. № 133/2008. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy. 2008. № 13. art. 323. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2008#Text>*

O. Yu. Lialiuik, I. V. Yakoviyk

Historical and Legal Analysis of the Position of the President of Ukraine's Representative in the Verkhovna Rada of Ukraine: Formation, Evolution and Main Powers

Abstract. *The article examines the emergence and development of the position of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine as an important element of the mechanism of interaction between the branches of state power. The historical and legal stages of the formation and development of this position from its introduction to the present day have been analysed, and key changes in the legal status and functional duties of the Representative of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine have been highlighted.*

Based on an analysis of decrees issued by the President of Ukraine, regulatory and legal acts, and scientific sources, this article reveals the essence of the main powers of the Representative of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine, his role in the legislative process, and the mechanisms for representing the interests of the Head of State in Parliament. Particular attention is paid to the analysis of his statutory duties, which determine his activities in coordinating legislative work, informing the President of Ukraine about the progress of parliamentary processes, and participating in the review of adopted laws.

The institution of the President's representative in Parliament exists in states with a mixed (semi-presidential) form of government to coordinate work and ensure effective interaction between the President, Parliament and Government.

The history of the position of the President's Representative in the Ukrainian Parliament is closely linked to the evolution of Ukraine's political system. Since gaining independence, as the institution of the presidency has developed, there has been a need for a mechanism to ensure effective interaction between the Head of State and Parliament, and it is the position of the Representative of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine that serves as the appropriate bridge between them.

The position of the President of Ukraine's representative in the Verkhovna Rada of Ukraine is a tool for implementing the political will of the head of state. The effectiveness of its work directly affects the stability of the political system, the ability to adopt necessary reforms and implement strategic plans for the country's development, and also helps to avoid institutional conflicts and ensure the coordinated work of the branches of government, which is the foundation of a democratic state.

The study allows us to conclude that the Representative of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine is an important instrument for ensuring effective dialogue between the branches of government in order to improve the quality of legislative activity.

Keywords: *Representative of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, ensuring the implementation of the powers of the President of Ukraine, main tasks of the Representative of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine.*