

УДК 342.511(477):342.516

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-408>

О. С. Костюк, аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID ID: 0009 0001 6289 7752

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ТА ПОРЯДКУ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИКІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

***Анотація.** У статті проаналізовано проблеми правового регулювання статусу та порядку діяльності представників Президента України на конституційному, законодавчому та підзаконному рівнях. Обґрунтовано, що чинна правова модель статусу цих суб'єктів характеризується асиметрією правового регулювання. Виявлено основні недоліки такої моделі: нормативна фрагментарність, недостатність процедурних гарантій взаємодії, зниження правової визначеності та інституційної стабільності. Сформульовані пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання організації та діяльності представників Президента України.*

***Ключові слова:** Президент України, представники Президента України; Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, Офіс Президента України, правова основа, Конституція України, поділ влади.*

Постановка проблеми. Інститут представників Президента України є елементом механізму забезпечення реалізації консти-

туційних повноважень глави держави та водночас – інструментом інституційної взаємодії в системі публічної влади. Саме тому належний рівень нормативного регулювання його статусу та порядку діяльності має важливе значення для підтримання балансу гілок влади та ефективної взаємодії територіальних рівнів публічної влади. Натомість чинна правова основа цього інституту демонструє свою неоднорідність і нерівномірність: окремі суб'єкти представництва Президента отримали спеціальне законодавче закріплення, тоді як інші – функціонують здебільшого на підставі підзаконних актів самого глави держави, що підвищує ризики нестабільності статусу та залежності його від політичної кон'юнктури і суб'єктивних чинників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правової природи допоміжних органів при главі держави, меж підзаконного регулювання у сфері президентського апарату, а також забезпечення верховенства Конституції через офіційну конституційну доктрину розглядалися в працях українських конституціоналістів: В. Б. Авер'янова, М. О. Баймуратова, Я. О. Берназюка, І. І. Бодрової, Д. М. Петровського, Н. Г. Плахотнюк, М. В. Савчина, С. Г. Серьогіної, О. В. Скрипнюка, В. В. Сухоноса, В. Л. Федоренка та ін. Водночас комплексні дослідження, що містять комплексний аналіз тривірневої моделі правового регулювання статусу представників Президента України на сьогоднішній день відсутні, що й обумовлює актуальність обраної теми.

Метою статті є виявлення проблем правового регулювання статусу та порядку діяльності представників Президента України на конституційному, законодавчому і підзаконному рівнях та формулювання напрямів удосконалення нормативної основи цього інституту з урахуванням принципів верховенства права, правової визначеності, законності та поділу влади. Дослідження ґрунтуються на системно-структурному та функціональному підходах до аналізу правових інститутів. Використано формально-юридичний метод (для аналізу нормативних приписів Конституції, законів і підзаконних актів), системний метод (для встановлення взаємозв'язку між рівнями правового регулювання), а також елементи доктринального аналізу практики Конституційного Суду України як складової офіційної конституційної доктрини.

Виклад основного матеріалу. Центральне, системоутворююче місце в правовій основі організації та діяльності представників Президента України як суб'єктів конституційних правовідносин займає Конституція України. Саме Основний Закон визначає конституційну модель інституту президентства, межі повноважень глави держави та правовий механізм взаємодії його з гілками влади. Відповідно до статті 8 Конституції України вона має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, що обумовлює вимогу узгодженості всієї системи законодавства з Основним Законом і конституційними принципами. Її норми утворюють конституційні основи організації та діяльності усієї системи публічно-владних суб'єктів, а також системи допоміжних державних органів, до яких відносяться і представники Президента України.

Разом із тим чинне конституційне регулювання статусу представників Президента України характеризується асиметричним обсягом конституційної інституціоналізації різних видів представників. Пряме конституційне закріплення отримало лише територіальне представництво: стаття 139 Конституції України встановлює, що в Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України, статус якого визначається законом України [1]. Ця норма має правостановлююче значення, оскільки: а) гарантує безперервність існування відповідного органу, унеможливаючи його довільну ліквідацію чи зміну назви; б) чітко закріплює територіальну основу діяльності; в) формально прив'язує орган до інституту президентства; г) визначає напрям подальшого, конкретизованого врегулювання статусу та відносин організації і діяльності цього органу – виключно на рівні закону.

Натомість представники Президента України у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, Конституційному Суді України не отримали прямого формально-юридичного закріплення в тексті Конституції. Однак це не виключає наявності конституційних основ їх діяльності. Такі основи утворюють норми Основного Закону, що визначають статус Президента України як глави держави (стаття 102), характер і обсяг його повноважень (стаття 106). Важливе значення має пункт 28 частини

першої статті 106 Конституції України, згідно з яким Президент створює для здійснення своїх повноважень консультативні, доповідні та інші допоміжні органи і служби у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України. У цьому контексті посади постійних представників Президента України набувають статусу структурних ланок допоміжного апарату глави держави, що покликані забезпечити взаємодію глави держави з вищими органами державної влади, функціонально сприяти реалізації його конституційного статусу.

Важливу роль у забезпеченні конституційних засад функціонування представників Президента України відіграють загальні конституційні принципи організації та здійснення публічної влади. Для міжінституційних представників визначальним є принцип поділу влади (стаття 6 Конституції України): їх діяльність повинна узгоджуватися з конституційною моделлю стримувань і противаг, не підміняти компетенцію відповідних органів і не створювати «обхідних» механізмів впливу на парламентські, урядові чи судові процедури. Не менш важливим є принцип законності (частина друга статті 19 Конституції України), який зобов'язує їх діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Для представників Президента України ця вимога набуває додаткового змісту – вони мають діяти не лише «в межах закону», а й у функціонально-компетенційних межах діяльності Президента України, тобто як допоміжний механізм реалізації президентської компетенції, а не самостійний суб'єкт владних повноважень.

Особливе значення має й принцип верховенства права (стаття 8 Конституції України), який у практичному вимірі вимагає правової визначеності, передбачуваності та узгодженості правового регулювання статусу представників Президента України. Це означає, що їх правовий статус має бути чітко окреслений; межі повноважень – нормативно визначені; процедури взаємодії з органами публічної влади – передбачувані та прозорі; нормативна модель статусу представників – стабільна і не залежна від ситуативних політичних рішень. Саме з цієї точки зору проблема асиметричного конституційного регулювання статусу

представників Президента набуває прикладного значення: у разі відсутності конституціоналізації, в правовому регулюванні закономірно зростає роль законодавчого і підзаконного рівнів правової основи, а це підвищує ризик нестабільності правового статусу.

Законодавчий рівень правової основи організації та діяльності представників Президента України в свою чергу, і навіть більш виразно, демонструє асиметричність підходів. Територіальне представництво Президента України в Автономній Республіці Крим отримало спеціальну законодавчу основу, яку складають норми Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» від 02.03.2000 № 1524-III [12]. Цей Закон комплексно вирішує питання інституціоналізації Представництва: визначає статус його як державного органу, утвореного для сприяння виконанню в Автономії повноважень Президента України, закріплює засади діяльності, коло повноважень і прав, а також статус Постійного Представника і його заступників. У нормативній конструкції цього Закону простежується прагнення законодавця забезпечити конституційний баланс між принципом унітаризму та прерогативами конституційного статусу Автономії, визначеними розділом X Конституції України. Закон визначає контрольню-наглядову, інформаційно-аналітичну та правозахисну спрямованість діяльності Представництва, зберігаючи при цьому допоміжний щодо реалізації повноважень глави держави характер цього органу.

Водночас наявність спеціального закону не забезпечує усієї повноти та системності правового регулювання порядку діяльності Представництва. Цей орган функціонує в предметній сфері регулювання інших законів, що визначають організацію та діяльність органів влади Автономної Республіки Крим та суміжних інституцій. Проблемний аспект правового регулювання при цьому полягає в тому, що такі закони не містять кореспондуючих Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» норм, що б забезпечували процесуальні гарантії реалізації повноважень Представництва.

Ця проблема правового регулювання набуває конкретні правозастосовні наслідки. Якщо законодавство не встановлює про-

цедур обов'язкового реагування на запити, подання чи зауваження Представництва, не визначає строків і форм надання інформації, не фіксує обов'язку взаємодії у межах компетенції, то фактична реалізація повноважень залежить від суб'єктивних чинників та змінюваної практики. А це суперечить самій логіці верховенства права, його вимозі передбачуваності та стабільності правового регулювання. Відтак видається необхідним нормативне узгодження положень Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» [12] із суміжними статусними законами – «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» [3], «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» [14], «Про місцеві державні адміністрації» [7] шляхом: а) нормативного закріплення обов'язку відповідних органів взаємодіяти з Представництвом у формах та межах, визначених спеціальним законом; б) встановлення процедурних гарантій реалізації прав Представництва та Постійного Представника.

Найбільш проблемним є законодавче регулювання статусу та порядку діяльності представників Президента України у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, Конституційному Суді України. Воно відзначається в першу чергу відсутністю спеціального законодавчого акту, який би комплексно визначав статус, систему, гарантії, межі діяльності та відповідальність цих осіб. Натомість законодавча основа діяльності представників формується переважно за рахунок включення окремих норм до статусних або процесуальних законів, що регламентують роботу відповідних вищих органів державної влади. Такий підхід за своєю природою є процедурним, але не системним: він закріплює нормативні підстави залучення представника до окремих процедур діяльності цих органів, але не утворює цілісної конституційно-правової моделі його статусу.

Так, окремі повноваження та форми участі в роботі парламенту та його органів Представника Президента України у Верховній Раді України окреслюються Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [15]. Проте таке регулювання здійснюється через більш загальний статус – «представник суб'єкта права законодавчої ініціативи», і лише епізодично без-

посередньо називає Представника як учасника конкретних процедур. Водночас аналіз законодавства про комітети Верховної Ради України [5] та про тимчасові слідчі/спеціальні комісії [16] демонструє взагалі відсутність прямих процесуальних гарантій взаємодії Представника з цими органами. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [4] також точково право Представника Президента України у Кабінеті міністрів України (або іншої уповноваженої Президентом особи) брати участь у засіданнях Уряду. У сфері конституційної юстиції Закон України «Про Конституційний Суд України» [6] відносить Представника Президента України в Конституційному Суді України до кола учасників конституційного провадження та наділяє процесуальними правами як уповноважену особу суб'єкта права на конституційне подання. І в цьому випадку також маємо констатувати домінування процесуального аспекту, а не статусного: Закон визначає процесуальну роль в межах провадження, але не встановлює правовий статус Представника як інституційної ланки президентського апарату у взаємодії гілок влади.

В наслідок такого підходу законодавця до визначення правового статусу та врегулювання порядку діяльності представників Президента цілком закономірним стає домінування підзаконного рівня правової основи цих суб'єктів. Підзаконний рівень правового регулювання в досліджуваній сфері є найбільш динамічним і, фактично, таким, що покликаний компенсувати відсутність належного законодавчого підґрунтя їх діяльності. В умовах асиметричного конституційного рівня та фрагментарного законодавчого рівня саме підзаконні акти Президента України стають основною формою правової інституціоналізації представників та врегулювання порядку їх діяльності.

Для Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим підзаконні акти відіграли ключову роль у збереженні його інституційної дієздатності в умовах тимчасової окупації території Криму. Вони забезпечили зміни структурної організації [2] та скоригували пріоритети діяльності в нових умовах функціонування цього органу [13]. Однак саме тут проявився конфлікт між адаптивністю статусу і його правовою визначеністю. Зміна фактичного функціонального призначення

органу у тривалих екстраординарних умовах може бути об'єктивно необхідною. Проте, коли така зміна здійснюється переважно підзаконними актами без належної адаптації законодавчо визначеного статусу, виникає ризик розриву між нормами спеціального закону і реальною практикою діяльності державного органу. Задля його усунення вважаємо необхідним внесення відповідних змін до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим».

Для міжінституційних представників Президента України підзаконні акти мають ще більше регулятивне значення – вони визначають та закріплюють їх правовий статус, фактично маючи значення базового нормативно-правового акту. Положення про представників у Верховній Раді України [9], Кабінеті Міністрів України [10] та Конституційному Суді України [11], затверджені указами Президента України, визначають завдання, права, повноваження та організаційні засади діяльності відповідних посадових осіб. Однак системний аналіз цих актів виявляє однакові для усіх них проблеми правового регулювання: неповноту, особливо щодо визначення підпорядкованості, відповідальності, процедур призначення/звільнення; застарілість і неузгодженість окремих норм із чинним положенням про Офіс Президента України [8]; високу залежність від внутрішньоапаратних актів і організаційних рішень, які не завжди мають необхідний рівень публічності.

Важливим аспектом правового регулювання є й те, що інститут представників Президента України інтегрований у структуру Офісу Президента України. Положення про Офіс Президента України фрагментарно зачіпає питання місця представників у структурі Офісу, а також порядку подання кандидатур і призначення на ці посади. У такий спосіб формується подвійна підзаконна основа правового статусу представників, що включає спеціальну (положення про конкретного представника) та загальну (положення про Офіс Президента України) складові.

Отже, особливістю чинної моделі правового регулювання статусу та порядку діяльності представників Президента України є внутрішньосистемна нерівновага між рівнями регулювання.

Конституційний рівень забезпечує спеціальну конституційну основу для територіального Представництва в Автономній Республіці Крим та загальний конституційно-правовий дозвіл на створення допоміжних органів і служб як підставу для формування системи посад представників Президента у вищих органах державної влади. Законодавчий рівень, що покликаний конкретизувати конституційні приписи й забезпечити стабільний юридичний механізм функціонування інституту, демонструє асиметрію: наявність комплексного спеціального Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» за відсутності «зустрічного» законодавчого регулювання порядку реалізації повноважень – і відсутність статусного закону щодо міжінституційних представників за наявності фрагментарної законодавчої регламентації порядку участі представників в діяльності відповідних органів державної влади. У підсумку «центр регулятивної ваги» переміщується на підзаконний рівень правової основи, що здатна забезпечити динамічність та гнучкість правового регулювання, але породжує ризики інституційної нестабільності та правової невизначеності.

Означені проблеми правового регулювання в цій сфері, на наш погляд, можуть бути мінімізовані через диференційовані, але концептуально узгоджені заходи. Щодо Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим вважаємо необхідним: а) внесення змін та доповнень до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» щодо уточнення завдань діяльності та повноважень в сучасних умовах тимчасової окупації Криму; б) встановлення у суміжних статусних законах кореспондуючих обов'язків взаємодії та процесуальних гарантій реалізації повноважень Представництва і Постійного Представника. Щодо представників Президента України у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, Конституційному Суді України: а) визначити правовий статус представників на рівні закону України, встановивши у тому числі гарантії та межі їх діяльності. Це дозволить зберегти конституційну природу інституту як допоміжного механізму реалізації повноважень глави держави, але водночас підвищивши рівень правової визначеності, прозорості

та інституційної стабільності в сфері міжінституційної взаємодії гілок влади; б) деталізувати у суміжному законодавстві правове регулювання процесуальних гарантій діяльності представників; в) оновити підзаконне регулювання організаційних та процесуальних аспектів діяльності представників, забезпечивши його системність, повноту та взаємоузгодженість.

Висновки. Таким чином, проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що правове регулювання статусу та порядку діяльності представників Президента України має багаторівневий характер, однак характеризується істотними проблемами внутрішньосистемного характеру, що негативно впливають на організаційно-правові аспекти діяльності цих суб'єктів. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим характеризується найвищим рівнем правової, у тому числі конституційної, інституціоналізації, але потребує посилення правового регулювання процедурно-процесуальних аспектів своєї діяльності у суміжних статусних законах, що забезпечило б реальні гарантії реалізації його повноважень і прав. Представники Президента України у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, Конституційному Суді України функціонують за відсутності комплексної законодавчої основи і свого статусу, а фрагментарні процесуальні норми статусних або процесуальних законів про відповідні вищі органи державної влади не здатні компенсувати цю прогалину законодавчого регулювання. Вона восповнюється на підзаконному рівні шляхом видання указів Президента України, які на сьогоднішній день визначають правовий статус цих осіб. Підзаконний рівень правової основи представників Президента, забезпечуючи динамізм і адаптивність правового регулювання, одночасно підвищує ризики інституційної нестабільності та залежності статусу від політичної кон'юнктури, що обумовлює потребу законодавчого врегулювання статусу представників Президента в рамках конституційної моделі їх як допоміжних органів глави держави.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. Закон України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30,

- ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Питання Представництва Президента України в АРК: Указ Президента України № 758/2019 від 17.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/758/2019#n23>
 3. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим: Закон України № 90/98-ВР від 10 лютого 1998 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1998, № 29, ст.191. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90/98-%D0%B2%D1%80#Text>
 4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2014, № 13, ст.222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
 5. Про комітети Верховної Ради України: Закону України № 116/95-ВР від 4 квітня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1995, № 19, ст.134. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80#Text>
 6. Про Конституційний Суд України. Закон України № 2136-VIII від 13 липня 2017 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2017, № 35, ст.376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>
 7. Про місцеві державні адміністрації. Закон України № 586-XIV від 09 квітня 1999 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1999, № 20–21, ст.190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
 8. Про Положення про Офіс Президента України. Указ Президента України № 436/2019 від 25 червня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text>
 9. Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України. Указ Президента України № 133/2008 від 15.02.2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2008#Text>
 10. Про Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України. Указ Президента України № 132/2008 від 15 лютого 2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/2008#Text>
 11. Про Представника Президента України у Конституційному Суді України. Указ Президента України № 667/2007 від 27.07.2007 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667/2007/ed20070727#Text>
 12. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. Закон України № 1524-III від 2 березня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2000, № 21, ст.158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1524-14#Text>
 13. Про пріоритетні напрями діяльності Представництва президента України в Автономній Республіці Крим. Указ Президента України № 160/2021 від 13 квітня 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/2021#Text>
 14. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим. Закон України № 3530-VI від 16 червня 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*

- (*BBP*), 2012, № 2–3, ст.3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3530–17#Text>
15. Про Регламент Верховної Ради України. Закон України № 1861-VI від 10 лютого 2010 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010, № 14–15, № 16–17, ст.133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861–17#Text>
16. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України № 400-IX від 19 грудня 2019 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2020, № 27, ст.174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400–20#Text>

References:

1. Konstytutsiia Ukrainy. Zakon Ukrainy № 254k/96-VR vid 28 chervnia 1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1996, № 30, art. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Pytannia Predstavnytstva Prezydenta Ukrainy v ARK: Ukaz Prezydenta Ukrainy № 758/2019 vid 17.10.2019 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/758/2019#n23>
3. Pro Verkhovnu Radu Avtonomnoi Respubliki Krym: Zakon Ukrainy № 90/98-VR vid 10 liutoho 1998 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1998, № 29, art.191. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90/98-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy № 794-VII vid 27 liutoho 2014 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, 2014, № 13, art.222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794–18#Text>
5. Pro komitety Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonu Ukrainy № 116/95-VR vid 4 kvitnia 1995 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1995, № 19, art.134. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80#Text>
6. Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy. Zakon Ukrainy № 2136-VIII vid 13 lypnia 2017 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, 2017, № 35, art.376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136–19#Text>
7. Pro mistsevi derzhavni administratsii. Zakon Ukrainy № 586-XIV vid 09 kvitnia 1999 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1999, № 20–21, art.190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586–14#Text>
8. Pro Polozhennia pro Ofis Prezydenta Ukrainy. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 436/2019 vid 25 chervnia 2019 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text>
9. Pro Polozhennia pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Verkhovnii Radi Ukrainy. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 133/2008 vid 15.02.2008 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2008#Text>

10. Pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Kabineti Ministriv Ukrainy. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 132/2008 vid 15 liutoho 2008 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/2008#Text>
11. Pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Konstytutsiinomu Sudi Ukrainy. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 667/2007 vid 27.07.2007 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667/2007/ed20070727#Text>
12. Pro Predstavnytstvo Prezydenta Ukrainy v Avtonomnii Respublitsi Krym. Zakon Ukrainy № 1524-III vid 2 bereznia 2000 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2000, № 21, art.158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1524-14#Text>
13. Pro priorytetni napriamy diialnosti Predstavnytstva prezydenta Ukrainy v Avtonomnii Respublitsi Krym. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 160/2021 vid 13 kvitnia 2021 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/2021#Text>
14. Pro Radu ministriv Avtonomnoi Respubliki Krym. Zakon Ukrainy № 3530-VI vid 16 chervnia 2011 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2012, № 2-3, art.3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3530-17#Text>
15. Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy. Zakon Ukrainy № 1861-VI vid 10 liutoho 2010 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2010, № 14-15, № 16-17, art.133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
16. Pro tymchasovi slidchi komisii i tymchasovi spetsialni komisii Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy № 400-IX vid 19 hrudnia 2019 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2020, № 27, art.174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text>

O. S. Kostiuk

Problems of Legal Regulation of the Status and Operational Framework of the President of Ukraine's Representatives

***Abstract.** This article examines the key problems of legal regulation of the status and operational framework of the President of Ukraine's representatives. The study proceeds from the premise that these representatives are not merely technical staff positions within the presidential apparatus, but an institutional mechanism for ensuring the exercise of presidential powers and for maintaining structured interaction within the system of public authority. Accordingly, the quality of their legal regulation directly affects the balance of powers, the predictability of inter-institutional procedures, and the level of legal certainty in public governance.*

The analysis is based on a three-tier model of the legal framework: (1) the constitutional level; (2) the legislative level; and (3) the subordinate (by-law) level. At the constitutional level, the article demonstrates an asymmetric approach to institutionalization. Only the territorial dimension of representation has received explicit constitutional entrenchment: the Representation of the President of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea is expressly provided for by the Constitution, with the law mandated to specify its status. This constitutional anchoring performs an establishing function: it secures institutional continuity, fixes the territorial basis of activity, confirms affiliation with the presidency, and predetermines the “trajectory” of further regulation by delegating detailed status determination to the legislative level.

In contrast, the inter-institutional dimension of representation – permanent representatives of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, and the Constitutional Court of Ukraine – does not have direct formal constitutional recognition as a separate institution. Nevertheless, the article argues that their constitutional basis is derived from the constitutional model of the President’s status and powers, in particular the President’s authority to establish consultative, advisory and other auxiliary bodies and services to ensure the exercise of constitutional competences. Within this constitutional logic, presidential representatives are understood as structural elements of the President’s auxiliary apparatus designed to facilitate communication, participation and procedural presence of the President in institutional environments that are constitutionally separated by the principle of separation of powers.

The article emphasizes that constitutional foundations are complemented by general constitutional principles, which function as substantive and functional limits. The principle of separation of powers requires that representatives’ activities be compatible with checks and balances and must not evolve into indirect substitution of the competences of parliament, government or constitutional jurisdiction. The principle of legality demands that representatives act not only “under the law” but also within the functional boundaries of the President’s own constitutional competences. Finally, the rule of law principle – through its component of legal certainty – imposes a requirement of clarity, coherence and stability of regulation, including predictability of procedures and clearly delineated limits of powers.

At the legislative level, the article reveals a second dimension of asymmetry. The territorial Representation in Crimea is governed by a special law that

comprehensively defines its status, tasks, powers and organizational foundations. However, even this model suffers from a deficit of “procedural environment”: related status laws that structure the activity of relevant public authorities often do not contain correlating provisions that would ensure procedural guarantees of interaction with the Representation (such as duties to provide information, respond to submissions, comply with timelines and formal requirements). As a result, the exercise of legally defined powers may depend on variable administrative practices, which weakens legal certainty.

With regard to inter-institutional presidential representatives, the legislative framework is fragmented and dispersed. Ukraine has not adopted a comprehensive basic act establishing their system, guarantees, limits of activity and accountability. Instead, regulation occurs through isolated provisions in status and procedural laws governing the operation of the parliament, government and the Constitutional Court. Such regulation primarily addresses participation in particular procedures, but does not provide a coherent legal model of the representative’s institutional status within the presidential apparatus and in inter-branch interaction. This, in turn, shifts the center of gravity to subordinate regulation.

At the subordinate level, presidential decrees and internal acts become the principal instruments of institutionalization, especially for inter-institutional representatives. While this ensures flexibility and rapid adaptation to political and security challenges, it also increases the risks of institutional volatility and dependence on political discretion, particularly in the absence of legislative “anchors”. The article notes that the integration of representatives into the Office of the President of Ukraine adds an additional layer of internal administrative regulation, which is not always sufficiently transparent, thereby complicating external assessment of coordination, subordination and responsibility mechanisms.

In conclusion, the article substantiates the need for differentiated, yet conceptually consistent improvements. For the territorial Representation in Crimea, priority should be given to procedural “stitching” of the special law with related status legislation through explicit duties of interaction and procedural safeguards. For inter-institutional representatives, the most balanced option is moderate legislative “framing” of general principles, guarantees and limits of status – preferably within a law on the President’s auxiliary bodies and services – while preserving the auxiliary nature of the institution and avoiding the creation of an autonomous body of state power. These steps are expected to strengthen legal certainty, transparency, and institutional stability, and to better

align the functioning of presidential representatives with the constitutional principles of the rule of law, legality and separation of powers.

Keywords: *President of Ukraine, President of Ukraine's representatives, Representation of the President of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea, Office of the President of Ukraine, legal framework, Constitution of Ukraine, separation of powers.*