

ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

КОМЕНТАР
ДО
КОНСТИТУЦІЇ
УКРАЇНИ

Київ 1996

Автори

дюн В Б Авер'янов, В Ф Бойко, кюн В І Борденюк,
Г Т Ворсинов, кюн В А Гринчишин, дюн В Н Денисов,
кюн М І Єрофеев, кюн А П Заєць, В А Івановський,
Т О Кагал, кюн В М Кампо, кюн А М Колодній,
В К Комков, кюн М І Корнієнко, кюн В В Костиць-
кий, І П Лавринчук, кюн С Л Лисенков, дюн В К Ли-
сиченко, кюн Н Р Малишева, кюн П Ф Мартиненко,
кюн І М Миронець, дюн Є В Назаренко, О П Нед-
байло, А В Омельченко, кюн Г М Омеляненко, дюн
В Ф Опришко, кюн І В Опришко, кюн В М Плишкін,
дюн В Ф Погоряко, дюн А О Селеванов, дюн
В І Семчик, М О Теляук, дюн Є А Тихонова, кюн
І Б Усенко, кюн Є В Фесенко, кюн Н М Хуторян,
кюн П А Чеберяк, дюн В Л Чубарєв, А О Шепель,
С І Шимон, кюн В І Шишкін, О І Ющик

Редакційна колегія

дюн В Ф ОПРИШКО (голова), Л Є ГОРЬОВИЙ, кюн
М І КОРНІЄНКО, кюн Г М ОМЕЛЬЯНЕНКО, О М ТЕП-
ЛЮК, дюн Є А ТИХОНОВА, кюн Є В ФЕСЕНКО,
кюн П А ЧЕБЕРЯК (відповідальний секретар), дюн
В Л ЧУБАРЄВ, О І ЮЩИК

У підготовленому Інститутом законодавства Верхов-
ної Ради України коментарі в популярній формі роз'яс-
нюється зміст статей нової Конституції України

Коментар розрахований на працівників органів
державної влади (законодавчої, виконавчої, судової),
науковців, юристів, студентів, учнівську молодь, а також
на широке коло читачів

У 1281800000 9 Без оголошення
96

ISBN - 966-7024-06-7 © Коментар, верстка, художнє
оформлення Інституту законо-
давства Верховної Ради Укра-
їни, 1996

НОВА КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ: КОЖНОМУ ГАРАНТУЄТЬСЯ ПРАВО ЗНАТИ СВОЇ ПРАВА І ОБОВ'ЯЗКИ

Ви тримаєте в руках унікальне видання. Його унікальність полягає в тому, що це перший науково-практичний коментар нової Конституції суверенної і незалежної України. Такою вона стала після прийняття Верховною Радою України 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України та схвалення 24 серпня 1991 р. Акта проголошення незалежності України. За роки, що минули після цього, нашою державою пройдено не простий шлях. Розбудувати державу в складних соціально-економічних умовах при постійній нестабільності, значних суперечностях між законодавчою і виконавчою владами, відсутності нової Конституції та деяких інших негативних факторах - справа не з легких. І до цього часу соціально-економічна і політична ситуація у державному і суспільному житті поки що має складний, суперечливий характер. Проте, хоч як там було, Українська держава і суспільство вже живуть за новою Конституцією, яку було прийнято 28 червня 1996 р. Цей день назавжди ввійшов видатною подією в сучасну історію нашого народу і українського державотворення. Його позитивні наслідки з часом відчує кожний громадянин України. Адже тепер, за новою Конституцією, забезпечення прав і свобод людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Прийняття Конституції завершило складну, титанічну працю депутатського корпусу тринадцятого скликання, вчених, апарату Верховної Ради, зокрема її Інституту законодавства, та інших державних структур.

Зауважимо, що ця робота розпочалася набагато раніше, відразу ж після проголошення Декларації про державний суверенітет України. Отже, складний і тривалий конституційний процес має свою історію і її теж, хоча б у загальних рисах, необхідно знати. Уже 24 жовтня 1990 р. Верховна Рада прийняла постанову

“Про Комісію по розробці нової Конституції Української РСР”, за якою цій комісії було доручено створити робочі групи по підготовці окремих розділів проекту Конституції, залучивши до них провідних вчених і фахівців з відповідних галузей знань. Перед Президією Верховної Ради було поставлене завдання внести на розгляд сесії Верховної Ради в грудні 1990 р. Концепцію нової Конституції.

1 листопада 1990 р. на першому засіданні Комісії по розробці нової Конституції, яке вів тодішній Голова Верховної Ради Л. Кравчук, було наголошено, що новий Основний Закон на конституційному рівні закріпить основні положення Декларації про державний суверенітет України, стане надійним фундаментом розбудови суверенної правової держави.

Для оперативного вирішення питань, пов'язаних із розробкою нової Конституції і підготовкою її загальної Концепції, на засіданні було створено і затверджено робочу групу. До її складу увійшли народні депутати, провідні вчені країни. Перед робочою групою було поставлено завдання відобразити в Концепції нової Конституції вузлові питання щодо майбутнього державного устрою республіки, її назви, політичної, економічної та виборчої систем, громадянства, правового становища людини, державної і національної символіки, адміністративно-територіального устрою тощо. Також було затверджено план роботи Конституційної комісії, в якому визначено строки підготовки Концепції нової Конституції, її розгляду в комісії, Президії Верховної Ради і на сесії Верховної Ради.

4 грудня 1990 р. відбулося чергове засідання Конституційної комісії Верховної Ради, на якому було розглянуто проект Концепції нової Конституції України, розроблений робочою групою Конституційної комісії.

Відповідно до Концепції Конституція мала ґрунтуватися на Декларації про державний суверенітет України, розвивати і конкретизувати її положення. Україна, зокрема, визначалася як суверенна держава, суть якої - становлення влади народу. Повновладдя народу мало здійснюватися на основі Конституції як безпосередньо, так і через депутатів, обраних до Верховної Ради України, а також через Ради місцевого самоврядування.

Основним об'єктом конституційного регулювання і захисту Конституції визначалися людина, її права і свободи як найвища соціальна цінність. Так, передбачалося проголошення прав громадян, які раніше не закріплювались у нашій Конституції: право на недоторканність життя, право на свободу думок і переконань, право на одержання та поширення інформації, право на компенсацію матеріальної та моральної шкоди, завданої громадянину незаконними діями держави, державних органів і посадових осіб, право на матеріальну компенсацію в разі незаконного затримання, арешту, засудження, поміщення у психіатричний заклад, право громадян на свободу пересування та вибір місця проживання, право залишати країну та повертатися до неї тощо. Передбачалося також створити при Верховній Раді інститут парламентського уповноваженого з питань захисту прав людини. Забігаючи наперед, зауважимо, що всі ці новели відображено у новій Конституції України.

З Концепції також випливало, що Конституція покликана підтвердити волю і рішучість народу України забезпечити гідні людини умови життя, утвердити справедливе демократичне суспільство, вільну, суверенну, миролюбну правову державу, відкриту для міжнародного співробітництва. В цілому Концепцією передбачалося створити міцну державу, де були б сильними законодавча, виконавча і судова влади, спрямовані на забезпечення і захист прав людини і громадянина.

Наступне засідання Конституційної комісії відбулось у лютому 1991 р., на якому обговорювався проект Концепції нової Конституції з урахуванням зауважень і пропозицій, що були висловлені в порядку попереднього ознайомлення депутатами, вченими-юристами та іншими фахівцями. Голова цієї комісії Л. Кравчук у своєму виступі зазначив, що час надзвичайно складний, політична обстановка в СРСР і республіці загострена і постійно змінюється. Нещодавно було прийнято закон про відновлення Кримської АРСР, активно йде робота по підготовці Союзного договору, на політичній арені з'являються нові партії. Всі ці фактори тією чи іншою мірою стримують прийняття нової Конституції України. Та й будь-яка поспішність у такій серйозній справі, на думку Л. Кравчука, була б недоречною. Проте багато з на-

родних депутатів, які виступили на засіданні, не погодилися з такою оцінкою ситуації і закликали прискорити роботу над проектом Конституції та її прийняттям. Підкреслювалося також, що нова Конституція повинна чітко відобразити відданість України загальнолюдським цінностям, нормам міжнародного права. Червоною ниткою крізь Основний Закон повинні були пройти ідеали гуманної, демократичної, правової держави і громадянського суспільства, опорою якого покликана стати триєдність законодавчої, виконавчої та судової влади.

Слід зазначити, що у ході обговорення Концепції виявилися різні підходи до окремих її положень. Зокрема, активно дебатовалися питання про назву нашої держави (Україна, Республіка Україна, Українська радянська республіка), про форму державного правління (президентська або парламентська), про структуру Верховної Ради (одно- чи двопалатна), про місце і призначення прокуратури, Рад народних депутатів у системі органів державної влади, про необхідність відмови від імперативних депутатських мандатів і переходу до вільних та інші.

З метою широкої і всебічної апробації розробленого проекту Концепції нової Конституції Президія Верховної Ради Української РСР прийняла постанову від 18 березня 1991 р. "Про проведення республіканської конференції на тему "Концепція і принципи нової Конституції Української РСР". Конференція, яка відбулася 18 - 20 квітня 1991 р., виробила ряд цінкових і конкретних рекомендацій.

22 травня 1991 р. Верховна Рада розглянула Концепцію нової Конституції України і доручила Комісії по розробці нової Конституції доопрацювати її з урахуванням обговорення і винести її на схвалення Верховної Ради, яке відбулося 19 червня 1991 р.

Слід зазначити, що зміст Концепції нової Конституції України зводився до визначення загальнометодологічних принципів самої Концепції, а також структури Конституції. Щодо загальнометодологічних принципів, то їх було сформульовано шість, зміст яких зводився до наступного. Перший - нова Конституція повинна ґрунтуватися на Декларації про державний суверенітет України, закріпити, розвинути і конкретизувати її положення. Через всю Конституцію мають бути проведені ідеї правової держави. Другий - в центрі уваги нової Конституції має бути людина як

соціальна цінність, її права і свободи та їх гарантії. Основним об'єктом конституційного регулювання є відносини між громадянином, державою і суспільством. Регулювання Конституцією цих та інших відносин спрямовувалося на забезпечення умов життя, гідних людини, формування громадянського суспільства. Третій - Конституція має визначити пріоритет загальнолюдських цінностей, закріпити принципи соціальної справедливості, утвердити демократичний і гуманістичний вибір народу України, чітко показати прихильність України загальновизнаним нормам міжнародного права. Четвертий - норми нової Конституції повинні бути нормами прямої дії. Встановлювалося, що неприпустимо відмовлятися від їх застосування внаслідок відсутності конкретизуючих законів або інших нормативних актів. П'ятий - нова Конституція має бути стабільною. Для цього передбачався жорсткий механізм її змін і доповнень. І нарешті, шостий - для забезпечення стабільності та ефективності Конституції має бути запроваджений інститут конституційних законів, посилення на які міститимуться в тексті самої Конституції.

Характеризуючи структуру проекту Конституції України, слід зазначити, що він складався з преамбули і дев'яти розділів з наступними назвами: розділ перший "Засади конституційного ладу", розділ другий "Права людини і громадянина", розділ третій "Громадянське суспільство і держава", розділ четвертий "Територіальний устрій", розділ п'ятий "Державний лад", розділ шостий "Кримська Автономна Радянська Соціалістична Республіка", розділ сьомий "Національна безпека", розділ восьмий "Охорона Конституції", розділ дев'ятий "Порядок змін і доповнень Конституції і конституційних законів". Передбачалося, що в цих розділах будуть закріплені норми двадцяти шести глав.

Відповідно до схваленої Концепції 1 липня 1992 р. Верховною Радою України був розглянутий проект нової Конституції нашої держави. Було прийняте рішення винести його на всенародне обговорення. За декілька місяців до комісії надійшло майже п'ятдесят тисяч зауважень і пропозицій.

8 жовтня 1993 р. Верховна Рада прийняла постанову, відповідно до якої проект нової Конституції мав бути доопрацьований за результатами всенародного обговорення та обговорення у Верховній

Раді. Остаточний варіант проекту нової Конституції України, доопрацьований Конституційною комісією, був датований 26 жовтня 1993 р. Таким чином, саме в цей день практично завершився перший етап конституційного процесу в Україні.

Після цього конституційний процес загальмувався, якщо не сказати зупинився на деякий час. Далася взнаки політична ситуація, що склалася на той час у нашій державі. Загострилися відносини між законодавчою і виконавчою владами. Розпочалася підготовка дострокових виборів до Верховної Ради і виборів Президента. Як відомо, вибори до Верховної Ради відбулися у березні, а вибори Президента - у червні 1994 р. Були й інші причини зупинки конституційного процесу.

Конституційний процес в Україні відновився, а точніше вступив у свій другий етап лише 20 вересня 1994 р., коли Верховна Рада своєю постановою визначила чисельний склад (у кількості 40 осіб) Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України. Очолили комісію на правах співголів Голова Верховної Ради України О.Мороз і Президент України Л.Кучма. До складу комісії Верховна Рада і Президент делегували по 15 членів; Верховна Рада Автономної Республіки Крим - 1; судові установи і Генеральна прокуратура - 7. Слід зазначити, що члени Конституційної комісії від Верховної Ради визначалися депутатськими групами (фракціями) за пропорційним принципом. Таким чином, склад Конституційної комісії віддзеркалював різні гілки державної влади. Верховна Рада 10 листопада 1994 р. затвердила повний склад Конституційної комісії, яким і був підготовлений проект нової Конституції України.

Цілковито зрозуміло, що затримка з розробкою та прийняттям нової Конституції України негативно відбивалася на стані в суспільстві і державі, гальмувала економічні, політичні і державно-правові реформи. Продовжувався економічний спад, знижувався рівень життя людей, загострювалася політична ситуація, зростала криміналізація в суспільстві, виникло чимало

* Відомості Верховної Ради України. 1990, № 45, ст. 607, № 46, ст. 862, № 51, ст. 949; 1991, № 9, ст. 235, № 17, ст. 208, № 26, ст. 302, № 35, ст. 406; 1992, № 37, ст. 550; 1993, № 42, ст. 403

складних проблем у відносинах законодавчої і виконавчої влади тощо.

Ці та інші фактори обумовили розробку і укладення Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України "Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України", який було підписано 8 червня 1995 р.

У його вступній частині були чітко зазначені причини укладення договору, а саме: відсутність нової демократичної Конституції України, що є гальмівним чинником на шляху здійснення економічних, політичних і державно-правових реформ; відхилення Закону України "Про застосування Закону України "Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні" та зміни Конституції (Основного Закону) України в зв'язку з його прийняттям", спрямованого на реалізацію положень Закону України "Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні", що унеможливило належне функціонування всього державного механізму як у центрі, так і на місцях, стримувало проведення економічних реформ, вело до подальшого зубожіння переважної більшості населення, загострення соціальних конфліктів; наявність глибокої економічної, а також політичної кризи, що призводило до соціальної напруги в суспільстві, його криміналізації та до політичного протистояння владних структур.

З метою уникнення неузгодженостей між чинними нормами Конституції (Основного Закону) України і нормами Закону "Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні" та введення цього закону в систему правових актів, що визначають конституційний лад України, а також подальшого забезпечення розвитку та успішного завершення конституційного процесу в Україні і було підписано Конституційний Договір.

В ньому, зокрема, зазначалося, що на період до прийняття нової Конституції України організація та функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування здійснюються на засадах, визначених Законом "Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні", який Верховна Рада схвалила 18 травня 1995 р. більшістю голосів. Структура договору дає загальне уявлення про його зміст. Він скла-

дається, крім вступної, з чотирьох частин. Найбільш суттєві положення викладені у першій частині, яка, у свою чергу, містить вісім розділів: перший - Загальні положення (ст. 1 - 5); другий - Верховна Рада України (ст. 6 - 18); третій - Президент України (ст. 19 - 28); четвертий - Уряд України - Кабінет Міністрів України (ст. 29 - 35); п'ятий - Суди України (ст. 36 - 42); шостий - Прокуратура України (ст. 43 - 45); сьомий - Місцеві органи державної виконавчої влади та місцеве самоврядування в Україні (ст. 46 - 59); восьмий - Заключні положення (ст. 60 - 61).

Різні оцінки всіляких політичних сил і державних діячів були висловлені щодо змісту Конституційного Договору і самого факту його прийняття. Не всі норми його були досконалими і відповідним чином скориговані, а в окремих випадках навіть суперечили одна одній. Але безумовно, він сприяв певній стабілізації у державі і суспільстві, активізував хід конституційного процесу тощо.

У той же час необхідно було продовжувати роботу над проектом нової Конституції. Україна залишилася єдиною із держав колишнього Союзу РСР, в якій не була прийнята Конституція як головний юридичний атрибут її державності, своєрідний "паспорт держави".

З метою прискорення процесу доопрацювання наявних матеріалів, вивчення і узагальнення підготовлених альтернативних проектів нової Конституції (а їх було до десяти) розпорядженням Співголів Конституційної комісії - Президента України і Голови Верховної Ради України від 19 червня 1995 р. було створено робочу групу Конституційної комісії. В результаті опрацювання матеріалів, які були передані до цієї групи, було підготовлено проект Конституції України. 11 березня 1996 р. він був схвалений Конституційною комісією, а 20 березня внесений на розгляд до Верховної Ради. Практично відбувся публічний акт передачі розробленого і схваленого проекту нової Конституції у Верховну Раду разом із зауваженнями і доповненнями членів Конституційної комісії для подальшої роботи над ним. Після розгляду цих матеріалів і з метою подальшого доопрацювання проекту Конституції Постановою Верховної Ради України від 5 травня 1996 р. була створена Тимчасова спеціальна комісія, до якої ввійшли за пропорційним принципом представники депутатських груп і фрак-

цій. Цій комісії було надано статус головної. Комісією була проведена значна робота.

Проект нової Конституції, зрештою, був ще раз доопрацьований і винесений на розгляд Верховної Ради. 28 червня 1996 р. нова Конституція України голосами 315 народних депутатів була прийнята.

Прийняття Основного Закону нашої держави - це визначна подія в її історії, у житті її народу. Завершився тривалий і надзвичайно складний конституційний процес, і розпочався якісно новий етап у розвитку суспільства і держави.

Розглядати Конституцію України лише як правовий акт було б не зовсім правильно. Вона є надзвичайно важливим політико-правовим документом довгострокової дії, яким збагатилася наша держава, підвалинами не лише сучасних, а і майбутніх перетворень у суспільстві, основою його консолідації. Одночасно хотілося б звернути увагу, що в ній містяться і окремі моральні орієнтири соціальної справедливості.

Конституція закріплює в Україні засади державної політики, спрямованої перш за все на забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. Вона заклала серйозні підвалини для розвитку і зміцнення демократичної, соціальної і правової держави, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Через зміст Конституції проводиться надзвичайно цінна і гуманна ідея про те, що саме держава функціонує для людини, відповідає перед нею за свою діяльність, а не навпаки. І це є головним її обов'язком. Ми вже сьогодні усвідомлюємо, що інакше і не повинно бути. Адже Український народ є джерелом влади, яку він реалізує через відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тому держава з її апаратом повинна служити, перш за все, своєму народові.

До речі, на конституційному рівні закріплене положення про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Причому органи законодавчої, виконавчої та судової влади є незалежні і здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Тут хотілося б звернутись до історії законотворення в Україні і згадати відомий документ "Пакти й Конституція законів

та вольностей Війська Запорізького“, написаний ще гетьманом Війська Запорізького Пилипом Орликом і прийнятий 5 квітня 1710 р. На думку як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців, це була перша європейська конституція у сучасному її розумінні. І це справді так. Адже в ній уже на той час було закріплено її реалізовано ідею поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Пройшло майже триста років і знову це положення відтворене у нашій новій Конституції.

Конституційною основою зовнішньої політики України є забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права, основним джерелом яких є міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Як визначено Конституцією (ст. 9), ці договори є частиною національного законодавства України. Вступ до Ради Європи, активна співпраця з країнами СНД, з ОБСЄ, Європейським Союзом, Північно-Атлантичною Асамблеєю та іншими міжнародними організаціями, з окремими державами вимагає приведення національного законодавства України у відповідність з нормами міжнародного права.

Прийняття Конституції, яка увібрала в себе світовий досвід державотворення, зафіксувала основи міжнародного співробітництва, є першим і серйозним кроком на цьому шляху. Тому цілком зрозумілим є те, що міжнародне співтовариство визнало важливість прийняття Основного Закону нашої держави.

Крім політичного значення нова Конституція України має надзвичайно велику юридичну цінність як правовий акт. Перш за все це Основний Закон держави, який має найвищу юридичну силу. Всі закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні відповідати їй. А це значить, що Конституція є основним джерелом нашого законодавства, розрахованим на тривалий період.

Таким чином, нову Конституцію слід розглядати як основу подальшого розвитку законодавства і правової системи у цілому. Уже перший аналіз її змісту дає підстави зробити висновок про необхідність підготовки і виконання широкої програми законодавчих робіт, пов'язаних з прийняттям абсолютно нових за-

конів, які випливають із Конституції (біля тридцяти), і внесенням змін до чинних законів. В Інституті законодавства Верховної Ради розроблений поки що попередній, орієнтовний перелік законодавчих актів, необхідність прийняття та зміни яких випливають із змісту нової Конституції. Якщо вести конкретну мову про окремі її розділи, то її зміст зводиться до наступного.

Розділ перший "Загальні засади" вимагає прийняття двох нових законів - про державні символи України та про участь України у міжнародній діяльності по забезпеченню миру і міжнародної безпеки. Необхідність першого пояснюється тим, що раніше в Україні зовсім не існувало закону про державні символи і відповідні питання вирішувалися постановами Верховної Ради ("Про прапор України" від 18 вересня 1991 р., "Про Державний прапор України" від 28 січня 1992 р. та "Про Державний герб України" від 19 лютого 1992 р.).

Прийняття другого закону, що впливає із ст. 17, 18, 85 Конституції, обумовлюється, наприклад, потребою регламентувати питання участі Збройних сил України у миротворчих місіях, введення на територію України та розміщення іноземних військових частин, порядок розміщення іноземних військових баз (оренда землі, примішень) і таке інше.

Положення даного розділу потребують внесення змін до чотирьох діючих законів. З тим колом питань, які будуть розглянуті в законі про участь України в міжнародній діяльності по забезпеченню миру та міжнародної безпеки, тісно пов'язані чинні закони "Про оборону України" від 6 грудня 1991 р., та "Про Збройні Сили України" від 6 грудня 1991 р., у зв'язку з чим останні мають бути переглянуті.

Потребують перегляду також закони "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р. та "Про міжнародні договори України" від 22 грудня 1993 р. Справа в тому, що положення першого закону не відповідають вимогам ст.16 нової Конституції. Крім того, зміни в системі виконавчої влади та місцевого самоврядування, що внесені Конституцією, потребують окреслення компетенції останніх з питань охорони довкілля. Стосовно другого закону, то із ст. 9 Конституції випливає необхідність доповнення Закону "Про міжнародні договори України" вказівками на умови чинності тих

договорів, в яких наша держава є правонаступником СРСР, на заборону укладення договорів, які суперечать Конституції тощо.

Розділ другий "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" вимагає прийняття щонайменше семи нових законів. Головним серед них має стати закон про права громадянина України, в якому необхідно передбачити ті права і свободи, що не знайшли відображення в Конституції, адже у ч. 1 ст. 22 Конституції передбачено, що права і свободи людини та громадянина, закріплені в Основному Законі, не є вичерпними. Необхідно врегулювати законом і механізми соціального захисту громадян, що впливає із ст. 46, 47 Конституції. Як приклад можна зазначити необхідність заборони торгівлі людьми, зокрема - жінками і дітьми, та захисту їх від економічної експлуатації. Ці та деякі інші права громадян нова Конституція України прямо не захищає. Але в цьому є гостра потреба, коли врахувати реальну дійсність.

Суттєві законодавчі новели, які знайшли відображення в нормах Конституції про політичні партії (ст. 15, 36), про профспілки (ст. 36, 37, 59), про соціальне партнерство (ст. 44), про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (ст.39), повинні бути розвинуті, деталізовані та конкретизовані в спеціальних законах. Відсутній також закон про імміграцію. Між тим виконання вимог про рівність прав громадян України та іноземців, зокрема реалізація положень ратифікованих Україною конвенцій МОП стосовно рівності умов праці, винагороди за працю та інше, потребує розробки відповідного закону.

Потреба в усіх зазначених вище законах впливає також з положень Конституції про те, що умови реалізації багатьох прав встановлюються законами України.

Відповідно до вимог цього ж розділу необхідно переглянути дев'ять існуючих законів. Першим з них повинен стати Закон "Про власність" від 7 лютого 1991 р. Конституція дещо по-іншому вирішує питання власності.

У суперечність з Конституцією входять закони "Про громадянство України" від 8 жовтня 1991 р. та "Про правовий статус іноземців" від 4 лютого 1994 р. Наприклад, Конституція не передбачає подвійного громадянства. В той же час в ст. 1 закону про грома-

дянство зазначається, що на підставі двосторонніх міжнародних угод допускається подвійне громадянство. Стосовно статусу іноземців Конституція встановлює правило рівності прав громадян України і іноземців за винятками, що визначені Конституцією, законами та міжнародними договорами України (ст. 26). Якщо потрібно обмежити права іноземця, наприклад в частині права власності, то це повинно встановлюватися спеціальним законом.

Необхідність внесення змін до Закону України "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 р. обумовлена рядом чинників. Наприклад, відповідно до ст. 4 згаданого закону існує можливість створення політичної партії, членом якої може бути іноземець, що суперечить ст. 36 Конституції, де передбачається, що членами політичних партій можуть бути лише громадяни України.

Відповідних змін повинен зазнати і Закон "Про пенсійне забезпечення" від 5 листопада 1991 р. Зокрема, в ньому слід відтворити положення ст. 46 Конституції про встановлення мінімального розміру пенсій на рівні не нижче від прожиткового мінімуму. Крім того, потребує узгодження з Конституцією статус пенсіонерів, які мають право на пенсію з різних підстав.

Стаття 49 Конституції передбачає доступність для всіх громадян медичного обслуговування. Тому слід забезпечити, по-перше, подальше вдосконалення законодавства ("Основи законодавства України про охорону здоров'я" від 19 листопада 1992 р.) щодо встановлення заборони на скорочення державних і комунальних медичних установ та забезпечення безоплатності обслуговування громадян. По-друге, забезпечити розвиток медичного страхування, що надасть змогу громадянам користуватися не тільки державними, а й приватними лікувальними установами.

У відповідності з нормами Конституції повинні бути внесені зміни і до податкового законодавства. Зміст цього розділу вимагає внесення змін і до деяких інших законодавчих актів.

Розділ третій "Вибори. Референдум" вимагає змін до законів "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 р. та "Про вибори народних депутатів України" від 18 листопада 1993 р., які не в усьому сьогодні узгоджуються з конституційними положеннями.

Розділ четвертий "Верховна Рада України" потребує прийняття ряду нових законів та перегляду окремих законів. Першим серед нових слід назвати Закон "Про закони і законодавчу діяльність в Україні", в якому потрібно визначити основні характеристики закону як правової основи всіх нормативно-правових актів, його типології, організаційно-правові засади законодавчої діяльності, умови дії закону, порядок його зміни і скасування, а також вимоги щодо систематизації законів.

Цей розділ обумовлює прийняття і цілком нових для нашої держави законодавчих актів: про Уповноваженого з прав людини та про Рахункову палату. Згідно з Конституцією законами України повинні також регулюватися грошова система та діяльність Національного банку, а також встановлюватися державні нагороди України.

Відповідно до ст. 82 Конституції України необхідно розробити і прийняти закон "Про регламент Верховної Ради України". Як відомо, сьогодні поки що діє Регламент Верховної Ради України, затверджений Постановою Верховної Ради України від 27 липня 1994 р. Однак слід зауважити, що лише внаслідок вилучення із структури Верховної Ради її Президії, відповідні зміни необхідно внести до 47 статей Регламенту, не рахуючи їхніх пунктів та підпунктів, і вилучити повністю главу 4. 5 "Президія Верховної Ради". Конституційні новели про статус та вибори народного депутата потрібно внести і розвинути у відповідних чинних законах. Закон "Про бюджетну систему України" від 5 грудня 1990 р. потребує доповнень в частині врахування конституційних положень про Рахункову палату (ст. 98), а також змін, які вносить Конституція в порядок подання звіту про виконання Державного бюджету України.

Розділ п'ятий "Президент України" вимагає розробки та прийняття нового закону про Раду Національної безпеки і оборони (ст. 107 Конституції) та перегляду Закону "Про вибори Президента України" від 5 липня 1991 р. Водночас підлягає скасуванню Закон "Про Президента Української РСР" від 5 липня 1991 р., оскільки правовий статус Президента України, визначений Конституцією (розділ V, статті 102 - 112), суттєво відрізняється від того, що дається у згаданому законі.

Розділ шостий "Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади" потребує прийняття таких нових законів: про Кабінет Міністрів України (ст. 113, 120), про місцеву державну адміністрацію (ст. 117 - 119). Необхідно також прийняти окремий закон і про підзаконні нормативно-правові акти. В останньому законі слід урегулювати і відповідним чином уніфікувати відомчу нормотворчість, встановити єдиний порядок розробки та прийняття підзаконних нормативних актів особливо органів державної виконавчої влади в центрі і на місцях, приділити належну увагу питанню розмежування їх компетенції у цьому напрямі.

Певних змін повинен зазнати Закон "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р., до якого потрібно внести уточнення щодо обмеження підприємницької діяльності депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади, державних службовців (ст. 42), підзвітності і підконтрольності місцевої державної адміністрації, а також висловлення недовіри головам обласної та районної адміністрацій (ст. 118) тощо.

Що стосується розділів сьомого і восьмого "Прокуратура" і "Правосуддя", то внаслідок створення Вищої ради юстиції (ст. 131) потрібен спеціальний закон про неї, а нові засади, на яких буде працювати прокуратури та судової влади (ліквідація функції загального нагляду, право громадян звертатися до суду у випадках порушень закону безпосередньо на підставі Конституції тощо), повинні бути відтворені у відповідних чинних законах.

Розділ дев'ятий "Територіальний устрій України" передбачає розробку трьох законів: про територіальний устрій України (ст. 132, 133); про статус столиці України (ст. 20, 33, 92 п. 16) та про статус міста Севастополя (ч. 3 ст. 133).

У зв'язку з гостротою проблеми Криму та необхідністю відтворення нових конституційних положень у чинному законодавстві України (відповідно до розділу десятого) слід переглянути закони "Про Автономну Республіку Крим" від 17 березня 1995 р. та "Про представництво Президента України в Республіці Крим" від 17 грудня 1992 р. Докорінного доопрацювання потребує також Закон "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеві і регіональне само-

державно-виробничий
при Президентові України

врядування" від 7 грудня 1990 р., оскільки відповідні питання у Конституції вирішені дещо по-новому.

Відповідно до Конституції необхідно внести зміни і до Закону "Про Конституційний Суд України" від 3 червня 1992 р. (змінився його склад та порядок призначення суддів, компетенція суду, гарантії виконання суддями своїх обов'язків і т.ін.).

Зауважимо, що термінологія Конституції істотно відрізняється від тієї, яка характерна для всіх законів, що потребують перегляду. Тому їх слід ретельно переглянути з точки зору відповідності термінології, яка використана в Конституції, і викласти у новій редакції. Що стосується пріоритетності прийняття або перегляду законів, то вона повинна визначатися планами законодавчих робіт.

Отже, передбачається складна і велика за обсягом робота по приведенню у відповідність до нової Конституції України всіх чинних законів і підзаконних нормативних актів.

Таким чином, Конституція України, образно висловлюючись, є своєрідним юридичним фундаментом держави, з одного боку, а з іншого - "серцем", ядром подальшого розвитку і вдосконалення всієї правової системи. Саме на її основі організується, координується вся ця система.

Розглядаючи положення Основного Закону, слід зазначити, що в ньому вперше в історії конституційного законодавства України наголошується на тому, що норми Конституції є нормами прямої дії, а звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції - гарантується.

Декілька слів про структуру нової Конституції України. Вона складається з преамбули і чотирнадцяти розділів, в яких об'єднано 161 стаття, а також розділу п'ятнадцятого "Перехідні положення". Розділ перший називається "Загальні засади", другий - "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина", третій - "Вибори. Референдум", четвертий - "Верховна Рада України", п'ятий - "Президент України", шостий - "Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади", сьомий - "Прокуратура", восьмий - "Правосуддя", дев'ятий - "Територіальний устрій України", десятий - "Автономна Республіка Крим", одинадцятий - "Місцеве самоврядування", дванадцятий - "Конституційний Суд України", три-

надцятий - "Внесення змін до Конституції України", чотирнадцятий - "Прикінцеві положення" і п'ятнадцятий - "Перехідні положення" Слід зазначити, що попередня Конституція України 1978 р складалася з десяти розділів, в яких містилася 171 стаття

Таким чином, за своєю структурою і змістом нова Конституція України близька до конституцій багатьох демократичних країн

Для прикладу хотілось би звернути увагу на другий розділ "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" Це один із найбільших, надзвичайно важливих і, можна сказати, центральних розділів Із 161 статті - 48 міститься у цьому розділі Крім того, і в ряді інших статей Конституції закріплені положення, які теж визначають правовий статус людини і громадянина І це цілком закономірно, адже, як раніше було зазначено, саме людина, її права і свобода стоять в центрі уваги діяльності держави Слід наголосити, що цей розділ віддзеркалює зміст таких важливих, визнаних усім світом, міжнародно-правових актів, як Загальна декларація прав людини, Декларація про право на розвиток, Європейська конвенція про права людини, Конвенція про права дитини тощо

У зв'язку з цим у даному розділі з'явилося багато новел, яких ще не знала конституційна практика нашої держави А це надало можливість не лише розширити систему прав і свобод людини і громадянина в Україні, а й ще більше наповнити Конституцію новим демократичним змістом, наблизити державу до сприйняття світових цінностей в галузі захисту прав людини

З'явилися у цьому плані абсолютно нові конституційні норми про те, що всі люди є вільні і рівні у своїй особистості, вони мають невід'ємне право на життя, повагу до своєї гідності, свободу світогляду та деякі інші Причому конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України

Цілком зрозуміло, що окремі положення Конституції будуть вимагати не лише відповідних коментарів, а й офіційного тлумачення, яке відповідно до ч 2 ст 147 входить до компетенції Конституційного Суду України

З нашої точки зору, уважне ознайомлення зі змістом Конституції України, коментарями до її

окремих статей надасть можливість кожному читачу, а ми розраховуємо на їх широке коло, кожному громадянину нашої держави об'єктивно оцінити зміст Основного Закону з позицій його відповідності сучасним потребам та інтересам людини, суспільства і держави. Це з одного боку. А з іншого - одним із конституційних обов'язків громадян є неухильне додержання Конституції України (ст. 68), що практично неможливо при відсутності відповідних знань про її зміст. Ми повинні виходити з того, що кожен громадянин нашої держави повинен не лише знати, а і вміти застосовувати конституційні норми у своєму житті.

Цей коментар підготовлено в Інституті законодавства Верховної Ради України. До його написання були залучені також вчені інших наукових установ та навчальних закладів, народні депутати України, працівники апарату Верховної Ради, Верховного Суду, Генеральної прокуратури та інші.

Взагалі слід зазначити, що колектив Інституту законодавства брав активну участь у конституційному процесі. Науковцями Інституту, поряд з іншими науково-дослідними установами, неодноразово проводилися експертизи проекту Конституції. Беручи до уваги те, що у ході конституційного процесу виникало немало дискусій щодо питання про порядок прийняття Конституції, оскільки у чинному законодавстві не було єдиного підходу до вирішення цієї проблеми, Інститут за власною ініціативою розробив проект Закону України "Про порядок прийняття нової Конституції України" і обговорив його на засіданні одного із "круглих столів" ще у листопаді 1995 р. Хоча в силу певних причин даний законопроект не був прийнятий Верховною Радою, що загальмувало деякою мірою процес розгляду Конституції, але він відіграв свою роль у формуванні відповідних позицій ряду учасників конституційного процесу.

Під час опрацювання проекту Конституції на різних його стадіях виникало чимало дискусійних питань з приводу деяких його положень, зокрема про структуру парламенту, обсяг конституційних повноважень Президента тощо. Звичайно, для раціонального їх розв'язання у народних депутатів повинна бути відповідна інформація. З цією метою Інститутом законодавства було проведено детальний аналіз структури парламентів, конституційного статусу одно- та

двопалатних парламентів багатьох зарубіжних країн, а також аналіз конституційних повноважень Президента України, закладених у проекті нової Конституції, у порівнянні з повноваженнями президентів зарубіжних країн. На основі зазначеного аналізу було складено відповідні порівняльні таблиці, що стало серйозною інформаційною підтримкою в роботі народних депутатів над прийняттям нової Конституції.

Неодноразово Інститут законодавства пропагував своє бачення тих чи інших питань конституційного процесу, проекту Основного Закону в багатьох засобах масової інформації: на шпальтах журналів та газет, у програмах радіо і телебачення.

Багато законопроектів, які розроблялися фахівцями Інституту, обговорюються під час "круглих столів", на яких виступають відомі вчені-юристи, народні депутати України, працівники апарату Верховної Ради України, представники правоохоронних та інших державних органів.

Найактуальнішим завданням сьогодення після прийняття нової Конституції є подальший розвиток законодавства України. Враховуючи це, Інститутом законодавства були розроблені проекти Концепції розвитку законодавства України та Орієнтовної програми законопроектних робіт в Україні на період до 2005 року. З метою широкого обговорення цих напрацювань 23 - 24 травня 1996 р. Інститутом законодавства була організована і проведена всеукраїнська науково-практична конференція за участю народних депутатів України, провідних вчених-юристів, працівників апарату Верховної Ради України, органів виконавчої влади, правоохоронних органів та інших. Конференція прийняла відповідні рекомендації.

Інститут законодавства проводить значну роботу по забезпеченню установ, організацій та підприємств, а також громадян законодавчими актами. Адже, як записано у ст. 57 Конституції, кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. Тому Інститутом здійснюється вперше у нашій країні видання багатомного офіційного збірника "Закони України". На сьогодні уже видано чотири томи, а до кінця 1996 р. буде видано ще декілька томів, до яких увійдуть закони, прийняті Верховною Радою з 1993 р. по 1995 р. Підготовку цього коментаря, як і збірника "Закони України", Інститут розглядає як одне із важливих своїх завдань.

Колектив авторів намагався написати коментар простою, ясною і зрозумілою не лише для політиків, юристів, а й для широкого кола читачів мовою. При його підготовці автори зробили спробу популяризувати зміст Основного Закону. Такий підхід базується на тому, що людина, її права, свободи та інтереси визнані Конституцією України найвищою соціальною цінністю.

Сподіваємося, що цей коментар стане важливим кроком на шляху впровадження нової Конституції України в реальне життя.

В.Ф. Опришко,

директор Інституту законодавства
Верховної Ради України

Київ, липень 1996 р

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

*Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради
України 28 червня 1996 року*

ПРЕАМБУЛА*

Верховна Рада України від імені Українського народу — громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, виключаючи про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями, керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням, приймає цю Конституцію — Основний Закон України.

Конституція України, як і конституції більшості інших держав, починається з невеликої за обсягом вступної частини, яка в спеціальній літературі традиційно іменується преамбулою. Історично першою є невелика преамбула Конституції США 1787 р., американський досвід був сприйнятий іншими державами і набув характеру загальної традиції. В такі преамбули, за звичай, вміщують найбільш принципи положення, історичні довідки, ідейні мотиви, головні цілі прийняття конституції.

Зміст преамбули бере свої прями витоки у багатовіковій, складній і тяжкій боротьбі української нації

* У тексті Конституції преамбула не має заголовку

за свою незалежність. Завдяки цьому преамбула, з одного боку, відбиває найбільш загальним способом єдність Українського народу в здійсненні національної свободи та політичної демократії, з іншого - доповнює основні розділи Конституції істотно важливими новими елементами. Тому преамбула займає чільне місце в загальному змісті Конституції як основи для тлумачення всієї системи державно-політичного ладу України.

Преамбула складається з дев'яти абзаців і охоплює три великі, логічно пов'язані частини, які разом утворюють єдине ціле.

По-перше, преамбула констатує порядок здійснення установчої влади народу, що фактично діяв в Україні на час прийняття Конституції, та розкриває його правниче підґрунтя.

Ключовим положенням цієї частини є те, що Верховна Рада України, приймаючи цю Конституцію - Основний Закон, діє не від власного імені органу законодавчої влади, як при прийнятті звичайних законів, а від імені Українського народу, виражаючи його суверенну волю. Це повністю відповідає загальнодемократичній традиції. Прийняття конституції держави розглядається як право народу відповідної держави.

З метою уникнення будь-яких можливих розбіжностей у тлумаченні цього надзвичайно важливого для розуміння всього тексту Конституції положення, преамбула досягає належної чіткості у правовому визначенні змісту поняття Український народ. Під Українським народом як основоположною категорією конституційного права України розуміється сукупність всіх громадян України всіх національностей. Таке визначення Українського народу робить безпідставними спроби застосувати категорію народ до населення окремих регіонів України. Український народ - це державний народ. Один народ - одна держава.

Визначаючи Український народ як такий, до складу якого входять громадяни всіх національностей, Конституція зазначає перш за все, що мова йде про громадянство, правовий зв'язок людини з державою, її належність до України незалежно від етнічного походження. Саме в цьому сенсі вживається це формулювання.

Терміни Український народ (преамбула) і народ в широкому значенні у подальшому тексті Конституції юридично є тотожними.

У преамбулі зазначається те правове джерело, керуючись яким Верховна Рада України від імені Українського народу прийняла Конституцію. Ним є Акт проголошення незалежності України, прийнятий Верховною Радою України 24 серпня 1991 р., і схвалений 1 грудня 1991 р. всенародним голосуванням. Даний Акт за ступенем своєї легітимності не має рівних: саме з його прийняттям почалася Україна як незалежна держава, саме цей Акт за своїми політичними і правовими наслідками є доленосною віхою в історії українського державотворення.

По-друге, преамбула констатує і юридичну підставу самого виникнення України як незалежної держави. Нею є невід'ємне природне право української нації на самовизначення. Історично це право було здійснено всім Українським народом, громадянами України всіх національностей.

По-третє, преамбула визначає загальну мету прийняття Конституції: забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, зміцнення громадянської злагоди на землі України, розвиток і зміцнення демократичної, соціальної, правової держави.

Преамбула Конституції порівняно з її текстом відрізняється не лише за змістом та формою, а й за стилем викладу - вона більш патетична.

Ці відмінності преамбули Конституції є типовими для конституцій більшості сучасних країн. У зв'язку з цим виникає традиційне питання про те, чи залишаються такі вступні частини конституцій лише описовими, політичними, історичними довідками, чи все-таки вони мають і нормативну силу. Це питання набуває іноді гострого дискусійного характеру особливо в тих державах, які запровадили інститути судового конституційного контролю і де внаслідок цього конкретні конституційні положення як норми прямої дії підлягають безпосередньому застосуванню судами.

Слід зазначити, що, хоча преамбули не містять вказівок на конкретну форму поведінки, вони мають істотне значення для тлумачення всього тексту конституції. Саме таким шляхом і йде конституційна практика більшості демократичних держав.

Розділ I

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ

Конституція України як Основний Закон держави займає центральне місце у системі законодавства. Вона є основним джерелом права України. Розділ перший є провідним у структурі Конституції, набуває особливого значення для самої Конституції і для всієї системи законодавства нашої держави.

У цьому розділі закріплюються основи конституційного ладу в Україні: сутність України як держави, правового статусу людини і громадянина, принцип народовладдя та форми його здійснення, засади створення надійної системи державної безпеки, захист суверенітету і територіальної цілісності України, правопорядку та зовнішньої політики нашої держави. В даному розділі також вирішуються питання щодо державної мови, державних символів України як важливих ознак суверенності і незалежності країни.

За Конституцією Україна визнається суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою.

У даному розділі встановлюється, що Україна є унітарною державою. В ньому закріплений принцип правової держави - визнання верховенства права.

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека за Конституцією є найвищою соціальною цінністю. На конституційному рівні закріплено найважливіший принцип державного буття: підпорядкування діяльності держави утвердженню і забезпеченню прав і свобод людини. Держава зобов'язується визнавати, дотримувати і захищати основні права та свободи людини. У ст. 19 встановлюється, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у

спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Основною засадою суспільного життя визнана його багатоманітність - політична, економічна та ідеологічна. Держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів, право власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки і визначає об'єкти права власності Українського народу (землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони). Усі суб'єкти права власності є рівними перед законом. Право приватної власності є непорушним (ст. 41).

У проведенні зовнішньої політики Україна проголошує принцип забезпечення своїх національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва із зарубіжними країнами за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права. Це прогресивне положення Конституції буде сприяти більш швидкому входженню України до світового співтовариства на рівноправних засадах.

Надзвичайно важливим у Конституції є положення про те, що держава зобов'язується сприяти консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів та національних меншин України. Це є одним із вирішальних завдань держави, оскільки у ст. 5 Конституції зазначається, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є її народ, який складається із громадян України всіх національностей, і від його єдності залежить майбутнє нашої держави.

Стаття 1. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Ця стаття є однією з провідних, присвячених українській державності. В ній визначені основні риси України як держави. Згідно з Декларацією про державний суверенітет України, проголошеною 16 липня 1990 р., наша держава є суверенною, національною,

яка розвивається в існуючих кордонах, на основі здійснення українською нацією свого невід'ємного права на самовизначення. Тому, ведучи мову про суверенітет, слід зазначити, що він як атрибут держави є однією із підвалин забезпечення державної влади з урахуванням її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Лише народ може визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Це право не може бути узурповане ні державою, ні її органами або посадовими особами. Суверенітет надає можливість здійснювати через відповідні державні структури функції стосовно формування і реалізації як внутрішньої, так і зовнішньої політики України.

Із суверенності України і випливає її незалежність. Адже лише суверенна держава може бути незалежною і має право самостійно вирішувати свої внутрішні і зовнішні справи без втручання в них будь-якої іншої країни. Як державний суверенітет, так і незалежність є головними ознаками держави, без яких вона не може нормально функціонувати. Враховуючи це, держави офіційно проголошують свій суверенітет. Як уже зазначалося, це свого часу зробила і Україна.

Конституція характеризує Україну як демократичну державу, в якій існує республіканська форма правління, тобто громадяни мають право формувати склад законодавчого органу, обирати Президента, вирішувати питання місцевого самоврядування та інші.

Система закріплених в Конституції прав і свобод людини і громадянина свідчить про високий рівень демократії в Україні. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи, багато з яких є визначальними для розуміння України як демократичної держави.

Зокрема, це право на свободу і особисту недоторканність, право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, свободу світогляду і віросповідання, об'єднання у політичні партії та громадські організації, право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнських та місцевих референдумах і таке інше.

Україна проголошена соціальною державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Держава для людини, а не навпаки - такий зміст багатьох конституційних норм, які

визначають загальнодержавну політику у соціальній сфері, забезпечують соціальну спрямованість економіки (ст. 3, 11, 13, 17, 27, 43, 45, 52 та інші). Поважаючи принципи соціальної справедливості, Конституція надає рівні умови для розвитку кожної особистості, можливості застосування нею своїх здібностей на власну і суспільну користь. Важливою ознакою соціальної держави є не лише врахування, а й сприяння з її боку задоволенню інтересів всіх соціальних груп і прошарків населення, зміцнення на цій основі соціальної злагоди і єдності народу.

Шоправда, розмір пенсій наших громадян не завжди дає можливість забезпечити відповідний рівень їх життя. Тому є досить важливою у цьому плані ч. 3 ст. 46 Конституції про те, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомог, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48).

Визначення України правовою державою ще не відображає реальність сьогодення, а є одним із першочергових завдань, яке необхідно вирішувати найближчим часом. Але, як свідчить світова практика, далеко не всі, навіть демократично розвинуті держави, у своїх конституціях закріпили подібні положення.

Основною ознакою такої держави є те, що у ній панує і верховенствує закон. Всі державні органи, їх посадові особи, об'єднання громадян та інші суб'єкти права повинні діяти в межах Конституції та відповідно до законів України. Це правило вводиться в ранг конституційного принципу (ст. 6, 8 Конституції).

Важливим є те, що громадянам гарантується звернення до суду для захисту своїх конституційних прав і свобод (ч. 3 ст. 8). Ці звернення можуть бути з приводу дій чи бездіяльності органів державної влади або місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Звичайно, що однією з підстав для таких звернень є недотримання вимог закону з боку відповідних державних органів, їх посадових осіб. Уперше Конституція надала можливість звертатися кожному за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Крім того, після використання всіх національних засобів правового захисту

своїх прав і свобод кожному надано право звертатись до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ст. 55). Такі можливості, які відповідають світовим стандартам, людині і громадянину можуть бути надані лише у правовій державі.

Для правової держави, а значить і для України, характерні й інші ознаки, що закріплені конституційно: визнання пріоритету прав і свобод людини і громадянина; взаємна відповідальність держави і громадянина; поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову; демократична форма правління; соціальна справедливість і гуманізм та інші. І особливо важливим у цьому плані є те, що Конституція України не лише проголосила, а й створила міцні конституційні основи правової держави. Її основні ознаки і принципи закріплені у відповідних конституційних нормах.

С т а т т я 2. Суверенітет України поширюється на всю її територію.

Україна є унітарною державою.

Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою.

Суверенітет - це одна з основних ознак кожної держави. Державний суверенітет України був проголошений у зазначеній Декларації про державний суверенітет України. Відповідно до неї Верховна Рада проголосила державний суверенітет як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах. Захист суверенітету і територіальної цілісності України є найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу, її виконання покладається на Збройні Сили України. Суверенітет України поширюється на всю її територію. Жодна частина цієї території не може проголосити себе незалежною від суверенної влади держави.

Частина друга коментованої статті закріплює положення про те, що за своїм державним устроєм Україна є унітарною державою.

На відміну від федерації та конфедерації унітарні держави мають єдину конституцію, єдиний вищий представницький орган державної влади, єдиний

уряд, єдині збройні сили, податкову систему, проводять єдину зовнішню політику і т.д.

Унітарна форма державного устрою для України є найбільш виправданою, оскільки вона відповідає її етнічному складу, історичному минулому, економічним та культурним реаліям. На відміну від України, наприклад, про Російську Федерацію такого сказати не можна. В такій багатонаціональній державі, як, наприклад, Росія, найбільш прийнятною є федеративна форма державного устрою, оскільки федерація дає можливість органічно поєднувати спільні інтереси всього народу Росії з інтересами кожної нації і народності.

В окремих випадках до складу унітарних держав можуть входити одна або кілька адміністративно-територіальних одиниць, що користуються особливим статусом автономних утворень. В Україні такий статус має Автономна Республіка Крим, яка згідно з Конституцією є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією, вирішує питання, віднесені до її відання (див. коментар до розділу X).

У частині третій статті сказано про те, що в межах існуючого кордону територія України є цілісною і недоторканною. Загальновідомо, що жодна держава не може існувати без території. Територія - це притаманна будь-якій державі ознака. Територія держави відокремлюється від території інших держав державними кордонами. Принципи міжнародного права включають цілісність та недоторканність державної території. Цілісність означає заборону насильницького поділу території держави. Під недоторканністю державної території розуміють те, що інші держави зобов'язані утримуватися від будь-яких зазіхань на територію суверенних держав.

Україна, як і будь-яка держава, на своїй території володіє всією повнотою суверенної влади, тобто лише вона здійснює територіальне верховенство.

Складовими державної території є її суша, континентальний шельф, водні, підземні та повітряні простори. Об'єктами, прирівняними до державної території, є морські і повітряні судна, космічні кораблі й станції, що мають прапор чи відрізняльні знаки даної держави, підводні телеграфні кабелі, трубопроводи та інші об'єкти, що належать цій державі, але знаходяться за межами її території.

Стаття 3. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Стаття, розвиваючи відповідні положення преамбули та ст. 1 про Україну як суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову державу, закріплює загальнолюдське гуманітарне підґрунтя Української держави, гуманітарний вимір у здійсненні її влади. Відповідно до змісту цієї статті, дотримання прав людини - фундаментальна конституційна засада в Україні, дія якої відповідно спрямовує всю сукупність суспільно-політичних відносин.

У статті даний принцип закріплюється багатопланово. На рівні конституційно визнаної найвищої соціальної цінності в Україні в ч. 1 ст. 3 перелічені не всі права і свободи людини, які передбачені цією Конституцією. Однак право на життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку належать до тих прав людини, що зумовлені її природою та не залежать від наявності певного статусу особи в державі. Саме тому всі вони в міжнародній практиці позначаються як фундаментальні.

Визначивши їх як найвищу соціальну цінність, Конституція України приєдналася до європейського і світового бачення цього питання, закріпила його загальнолюдське вирішення як обов'язкове для держави і для всіх інших учасників суспільних відносин.

Як принцип всієї практичної діяльності держави, всіх її органів та посадових осіб за ст. 3 права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість функціонування держави. Їх утвердження і забезпечення є головним обов'язком держави. В цій редакції конституційний принцип дотримання прав людини юридично пов'язує і позитивно обмежує дії держави, її органів та посадових осіб.

Принцип відповідальності держави за свою діяльність перед людиною, закріплений тут у формі загального положення, конкретизується в інших нормах Конституції, зокрема про відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної особі державою

(ст. 56), про конституційну відповідальність народних депутатів (ст. 79) та ін.

Стаття 4. *В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом.*

Визнання Конституцією єдиного громадянства в Україні є одним із нових суттєвих принципів, необхідних для створення суверенної Української держави, яка будується на демократичних і правових засадах. Це конституційне положення покликане забезпечити єдиний правовий статус для всіх громадян України. З моменту прийняття Конституції встановлення принципу єдиного громадянства в Україні забезпечило однаковий правовий зв'язок кожного громадянина з державою, розуміння кожним своєї належності до України. Таким чином Конституцією ліквідовано підгрунття політичних і юридичних колізій, які існують у державах, де конституціями визначається інститут подвійного громадянства. Цей інститут породжує суперечності, законодавчі неузгодження внаслідок різного обсягу прав і свобод, якими особи з подвійним громадянством можуть реально користуватися за місцем проживання і на які вони мають право відповідно до порядку, що діє на їх етнічній батьківщині, громадянами якої вони також визнаються. Внаслідок цього у практиці міждержавних відносин склалася тенденція уникати застосування інституту подвійного громадянства, користуватися ним тільки на основі двосторонніх угод.

Єдине громадянство закріплено в Конституції як таке, що вже існує, а це дає можливість застосовувати юридичні внутрішньодержавні механізми захисту прав і свобод громадянина України при їх тісній взаємодії з процедурами захисту прав і законних інтересів усіх осіб, які використовуються в міжнародному співговарстві.

Єдине громадянство в Україні є необхідною умовою стабільності політичної і соціальної ситуації в країні, воно зменшує імовірність появи міжетнічної конфронтації. Встановивши принцип єдиного громадянства, Конституція вносить цим упорядкованість і врегульованість у суспільні процеси, що дає можливість координувати й узгоджувати інтереси різних

соціальних груп і політичних сил, підводити правову основу під складну систему суспільних відносин.

Таким чином, єдине громадянство в Україні - це міцний правовий зв'язок людини з державою, що обумовлено сукупністю їх взаємних прав, обов'язків і відповідальності. Громадянство зумовлює суттєві наслідки для людини: її суб'єктивні права, обсяг цих прав, свободи, обов'язки, відповідальність.

Україна дотримується міжнародних принципів поваги до прав людини та основних свобод, закріплених у прийнятій 10 грудня 1948 р. Генеральною Асамблеєю ООН Загальній декларації прав людини, у статті 15 якої зазначено, що кожна людина має право на громадянство і ніхто не має права довільно позбавити громадянства або права його змінити. Конституція України закріплює порядок, згідно з яким тільки закон визначає підстави набуття і припинення громадянства України.

Чинним законодавством (Закон "Про громадянство України" від 8 жовтня 1991 р.) встановлено, що незалежно від підстав його набуття громадянство України є рівним і єдиним. Незалежно від того, чи мають громадяни свій статус громадянства від народження, чи вони набули його за інших підстав, всі користуються рівними правами.

Цим законом не дозволяється розподіл на будь-які групи або прошарки, що породжували б різні права і обов'язки. Закон встановлює підстави набуття громадянства, зокрема за народженням, за походженням, шляхом вільного обрання громадянства, поновлення в громадянстві тощо. Ним же передбачені підстави припинення громадянства (див. коментар до ст. 25).

С т а т т я 5. Україна є республікою.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Ніхто не може узурпувати державну владу.

Коментована стаття вирішує основні питання форми державного правління, суверенної влади народу, форм і гарантій її здійснення.

В цьому конституційному положенні визначення Україна - це офіційне найменування суверенної, незалежної держави, що виникла 24 серпня 1991 р. Україна є згідно з цією статтею республікою. Слово "республіка" в тексті Конституції не є складовою частиною найменування держави, як, наприклад, Французька Республіка, Республіка Польща та ін., а лише свідченням конституційно прийнятої в Україні форми правління.

У найбільш загальному визначенні "республіка" означає таку форму державного правління, за якою вищий законодавчий орган держави є колегіальним і обирається всім народом або його частиною. В республіці функції офіційного глави держави, якщо це одна особа, не можуть бути ні спадковими, ні довічними. Республіканська форма правління в Україні цілком природно вписується в історичні традиції української нації, яка з часів Київської Русі - Галицько-Волинської держави більше не знала сталого монархічного принципу, а свої державотворчі наміри здійснювала за допомогою різних рад, виборних та відповідальних гетьманів.

Принцип республіканського правління, закріплений у цій статті, розвивається в інших частинах Конституції України, знаходить втілення в її р. III, IV та V.

Поняття "республіка", яке вперше було запроваджено у Стародавньому Римі, означає дослівно "справу народу", але пізніше стало тлумачитися як "влада народу". Історії відомі республіки демократичні, аристократичні та ін. Різноманітність республіканських форм правління залежить від того, наскільки народ впливає на формування і діяльність органів держави.

Зважаючи на це, ст. 5 далі робить істотно важливе уточнення: Україна - республіка, в якій суверен - народ. Суверенітет за змістом цієї статті належить народу, який здійснює владу первісну і верховну в Україні як державі. Народ України є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади, в країні.

Це означає як участь народу в управлінні державою, так і виключне право народу своїми вольовими рішеннями визначати і змінювати конституційний

лад України, її демократичну легітимність як правової держави. В цій конституційній формулі полягає суть визначення ролі народу як суверена. Причому вихідною позицією є визнання державної влади необхідною функцією суспільства, здійснюючи яку народ організує і координує діяльність всіх суб'єктів суспільного життя.

В широкому розумінні поняття народу за Конституцією збігається з сукупністю громадян України і тому за змістом збігається з поняттям Український народ. У відносинах з суверенною владою народ отожднюється з виборчим корпусом і означає сукупність громадян України з активними виборчими правами. Конституційна концепція народу базується на рівності громадян у відносинах з владою.

Згідно з Конституцією, народ як суверен здійснює владу різними шляхами. Він реалізує свою установчу владу, визначає і вдосконалює конституційний лад держави. За допомогою виборів делегує здійснення владних повноважень державі в особі її конституційних органів та органам місцевого самоврядування. Народ здійснює владу і через всеукраїнський, місцевий референдуми, вибори, народну законодавчу ініціативу, інші форми безпосередньої демократії.

Конституція закріплює не тільки основні форми народовладдя, вона визначає також найважливіші принципи, правила і процедури здійснення народом цих форм влади, встановлюючи гарантії прав суверена. До останніх належать, насамперед, конституційні положення, в яких закріплюється заборона на узурпацію виключних прав народу на визначення і зміну конституційного ладу в Україні. Ці права не можуть бути узурповані державою, її органами та посадовими особами. Щодо державної влади, то Конституція в категоричній формі встановлює, що ніхто не може її узурпувати, оскільки єдиним її джерелом є суверенний народ.

С т а т т я 6. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

У даній статті на конституційному рівні проголошується один із важливих принципів організації державної влади, який є одночасно характерною ознакою, атрибутом правової держави, а саме розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Він закріплений у конституціях багатьох демократичних країн.

Ідея розподілу влад, сформульована ще у XVII сторіччі Дж. Локком та Ш. Монтеск'є, народилася в історичних умовах боротьби молодого буржуазії з феодальною абсолютистською монархією одночасно з договірною теорією походження держави, визнанням народного суверенітету, природних прав і свобод людини. Зміст ідеї поділу влад полягає у децентралізації державної влади та її поділу в залежності від функціонального призначення на законодавчу, виконавчу та судову. На думку Монтеск'є, поєднання всієї повноти влади в одній особі або в одному органі державної влади завжди буде призводити до сваволі. Він зазначав, що всі три зазначені гілки влади мають бути відносно незалежними, мати свою чітко визначену компетенцію. Важливим фактором узгодження їх діяльності є відповідні засоби стримувань і противаг, які мають урівноважувати всі три гілки державної влади. Такими засобами є встановлення різних строків повноважень парламенту, президента і призначення різних дат їх виборів, право парламенту на дострокове припинення повноважень президента країни (право імпичменту), право президента на розпуск парламенту в разі його неспроможності вирішувати найважливіші питання суспільного і державного життя, спільне призначення президентом і парламентом вищих посадових осіб держави, підписання президентом країни законодавчих актів, прийнятих парламентом, і т. д. Ідея розподілу влад вперше знайшла своє відтворення в історично відомому документі "Пакти і Конституція законів та вольностей Війська Запорізького", написаному П. Орликом ще у 1710 р.

У практиці державного будівництва багатьох країн по-різному використовується принцип розподілу влад. Так, жорсткий розподіл влад характерний для країн з президентськими формами республіканського правління (наприклад, США) Більш тісні взаємозв'язок глук влади, навіть переплетення їх функцій, характерні для парламентських (наприклад,

ФРН, Італія) і змішаних парламентсько-президентських республік (Франція).

У відповідності з Конституцією України в цій статті не лише закріплений поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а й закріплюється важливе положення про те, що органи, які уособлюють ту чи іншу гілку влади, здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6). Параметри цих повноважень виписані у відповідних розділах Основного Закону. Так, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України, повноваження якої визначаються р. IV Конституції. Р. V визначає повноваження Президента України як глави держави. Раніше, як відомо, вони були окреслені Законом "Про Президента Української РСР" від 5 липня 1991 р.

Повноваження органів виконавчої влади закріплені у р. VI "Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади". Вищим у системі органів виконавчої влади визначається Кабінет Міністрів. У цьому розділі у загальному вигляді окреслюються його повноваження.

Відповідним чином у Конституції визначена система та повноваження органів, які здійснюють функції, пов'язані із правосуддям у нашій державі (р. VIII і XII).

З прийняттям нової Конституції України можна вважати вирішеною проблему співвідношення повноважень законодавчої, виконавчої та судової влад, яка до останнього часу залишалася актуальною для державного будівництва в Україні. У цьому відношенні Конституція стала важливим, стабілізуючим фактором державного і суспільного життя України. Втім, конституційне закріплення принципу розподілу влад надало можливість не лише розмежувати компетенцію між різними гілками державної влади, а й створити необхідну систему стримувань і противаг, яка не дозволяє привласнити всю повноту державної влади одному органу держави. Поважання принципу поділу влад є важливою гарантією проти узурпації влади народом державою.

С т а т т я 7. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

У своєму нормативному значенні положення даної статті пов'язані з принципом народовладдя (ст. 5 Конституції).

Під місцевим самоврядуванням розуміється право місцевих територіальних громад - жителів села чи кількох об'єднаних сіл, селищ, міст та ними обраних сільських, селищних, міських рад самостійно, незалежно від державних органів вирішувати питання місцевого значення в межах і у відповідності з Конституцією і законами України. Конституція в загальних рисах поновлює українські історичні традиції громадського самоврядування.

Місцеве самоврядування в нашій державі відповідно до Конституції має прояв у наданні територіальним громадам та їх органам - радам владно-управлінських повноважень. Україна не тільки визнає і гарантує місцеве самоврядування на рівні свого Основного Закону, а й розглядає його як фундаментальну засаду устрою держави і суспільства.

Місцеве самоврядування є формою залучення громадян України до участі в управлінні своїми справами, а тому має розглядатися як здійснення демократії на місцевому рівні. Це очевидне свідчення того, що Україна як член Ради Європи приєдналася до європейських стандартів "локальної демократії". Держава і суспільство не тільки визнають місцеве самоврядування. Воно ще гарантується Конституцією. Такими гарантіями є, зокрема, участь держави у формуванні дохідної частини його бюджетів, компенсація у необхідних випадках витрат місцевого самоврядування (ст. 142 Конституції).

Стаття 8. В Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти при-

ймаються на основі Конституції і мають відповідати їй. Норми цієї Конституції є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції гарантується.

Принцип верховенства права є пріоритетним у правовій державі. Цей принцип став активно і всебічно утверджуватися у нашій державі після проголошення її незалежності і закономірно одержав конституційне закріплення як одне з основних її надбань і напрямків подальшого розвитку. Відображаючи місце і роль права в державі і суспільстві, він означає насамперед співвідношення права і держави та її інститутів - органів державної влади, посадових осіб та інших, тобто підпорядкованість держави та її інститутів праву і його пріоритет щодо них. Крім того принцип верховенства права означає співвідношення права і політики, права і економіки, права та ідеології, а також співвідношення права та інших соціальних норм (моралі, звичаїв тощо), яке полягає у пріоритеті права щодо них.

Особливо важливе значення в утвердженні і реалізації принципу верховенства права має співвідношення права і політики. Політика держави має визначатися і закріплюватися у правових формах, у вигляді законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України. Відповідно до цього принципу правова держава має будувати свої відносини з особою і суспільством на основі правових актів, насамперед законів.

Нерідко принцип верховенства права називають принципом верховенства закону. Це виправдано лише в тому разі, коли поняття "закон" вживається в широкому (образному) розумінні слова як будь-який нормативно-правовий акт, тобто в нього вкладається той самий зміст, що і в поняття "право". Якщо ж термін "закон" вживається у власному розумінні слова як акт, що приймається парламентом, зокрема Верховною Радою України, то тоді таке тлумачення принципу верховенства права є спрощеним.

Принцип верховенства закону у власному розумінні цього поняття означає визначальну, провідну роль закону в правовій системі, зокрема в системі джерел права, його вищу юридичну силу щодо підзаконних актів. Тобто принцип верховенства закону

означає лише співвідношення закону та інших нормативних правових актів.

Разом з тим у даній статті закріплюється також ієрархія джерел (форм) права. Пріоритетна роль серед джерел права в системі права в цілому відводиться Конституції, що має, як зазначається в цій статті, вищу юридичну силу і згідно з преамбулою Конституції є Основним Законом України. Інші нормативно-правові акти мають прийматися на основі Конституції і відповідати їй.

Важливою рисою Конституції, яка одержала закріплення в цій статті, є положення про те, що норми Основного Закону є нормами прямої дії. Завдяки цьому можливе звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції і воно належним чином гарантується навіть у разі відсутності інших нормативних правових актів.

Стаття 9. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Положення даної статті Конституції мають надзвичайно важливе зовнішньополітичне і правове значення особливо в умовах активного входження України у світове співтовариство. По-перше, вони свідчать про вірність України своїм міжнародно-правовим зобов'язанням, які проголошуються обов'язковими для виконання поряд з національним законодавством, та про повагу до норм міжнародного права. По-друге, вони в певній мірі дають відповіді на питання практичного застосування положень міжнародних договорів в Україні та їх співвідношення з чинним законодавством України.

Положення цієї статті Конституції співзвучні з чинним законодавством України. Так, Закон України "Про дію міжнародних договорів на території України" від 10 грудня 1991 р передбачає, що укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори є невід'ємною частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаче-

ному для норм національного законодавства. В цьому випадку міжнародний договір, учасником якого є Україна, має таку ж юридичну силу, як і її національний закон. Тому Закон України "Про міжнародні договори України" від 22 грудня 1993 р. обумовлює здійснення ратифікації міжнародних договорів (тих, які потребують ратифікації згідно з ст. 7 цього закону) не у формі постанови Верховної Ради України, як це було раніше, а шляхом прийняття спеціального закону про ратифікацію, який підписується Головою Верховної Ради України.

Згідно із зазначеним законом ратифікації підлягають наступні міжнародні договори України: політичні (про дружбу, взаємну допомогу та співробітництво, про нейтралітет); загальноекономічні (про економічне та науково-технічне співробітництво); із загальних фінансових питань; з питань позики та кредиту; територіальні; мирні; які стосуються прав і свобод людини та громадянина; про громадянство; про участь у міждержавних союзах та інших міждержавних об'єднаннях (організаціях), системах колективної безпеки; про військову допомогу та щодо направлення контингенту Збройних Сил України до іншої країни або допуску збройних сил іноземних держав на територію України; про історичне і культурне надбання народу України; договори, виконання яких обумовлює зміну чинних або прийняття нових законів України; інші договори, ратифікація яких передбачена законом або самим міжнародним договором.

Відповідно до ст. 7 Закону України "Про міжнародні договори України" ратифікація міжнародних договорів України відбувається у наступному порядку. Пропозиції по схваленню міжнародних договорів України та по їх ратифікації подаються Президенту або Кабінету Міністрів України Міністерством закордонних справ самостійно чи спільно або за погодженням з іншими міністерствами і центральними органами державної виконавчої влади. Президент або Кабінет Міністрів розглядають пропозиції щодо схвалення договорів і приймають відповідні рішення про подання їх до Верховної Ради України на ратифікацію. Подані на ратифікацію міжнародні договори України попередньо розглядаються Комітетом Верховної Ради України у закордонних справах і зв'язках з СНД, а в разі необхідності - іншими комітетами Верховної Ради.

Важливим є те, що у разі виявлення розбіжностей між договором, поданим на ратифікацію, і Конституцією України, договір має надсилатися до Конституційного Суду України для одержання висновку щодо його відповідності Конституції.

Далі в законі зазначається, якщо на ратифікацію подано міжнародний договір, виконання якого вимагає прийняття нових законів України, проекти законів про ратифікацію та про зміни у законодавчих актах або проекти нових законів подаються на розгляд Верховної Ради разом і приймаються одночасно. Верховна Рада України з урахуванням висновків відповідних комітетів розглядає подані на ратифікацію Президентом або Кабінетом Міністрів міжнародні договори України і приймає відповідні рішення. На підставі рішення про ратифікацію Голова Верховної Ради України підписує ратифікаційну грамоту, яка засвідчується підписом міністра закордонних справ України.

У частині другій даної статті Конституції зазначено, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції, можливе лише після внесення відповідних змін до неї. Тобто, іншими словами, укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, забороняється. Тут важливо наголосити на тому, що зміна положень Конституції, якщо вони суперечать міжнародним договорам України, тепер можлива лише при вирішенні надзвичайно важливих питань життєдіяльності держави і суспільства і якщо при цьому не виникає загрози національним інтересам та безпеці України.

Стаття 10. Державною мовою в Україні є українська мова.

Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України.

Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування.

Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом.

Державною мовою прийнято називати визнану Конституцією або законом основну мову держави, обов'язкову для використання у законодавстві, офіційному діловодстві, судочинстві, навчанні тощо.

Українська мова протягом багатьох віків не мала певно визначеного статусу. З розвитком у багатонаціональних державах, переважно починаючи з ХІХ століття, мовного законодавства вона набула деякого офіційного значення на території Галичини, Буковини і Закарпаття, що входили до складу Австро-Угорщини, хоча пріоритет надавався відповідно польській, німецькій та угорській мовам. У Російській імперії не стільки визнавалися хоча б обмежені права української мови, скільки свідомо нормативно обмежувалася сфера її застосування. У зв'язку з цим традиційно в українській політичній думці минулого відстоювалося право на мовну автономію, "недоторканність мови в приватному і публічному житті" (М.П. Драгоманов), а в найбільш радикальних проєктах пропонувалося закріпити, що "офіційна мова є українська, але всі мови, уживані на Україні, суть вільні" (М.І. Міхновський).

У період українських державотворчих пошуків 1917 - 1920 рр. здебільшого поєднувалося визнання державного (офіційного) статусу української мови з гарантуванням вільного розвитку всіх інших мов, якими користується населення України. Третім Універсалом Української Центральної Ради (7 (20) листопада 1917 р.) було проголошено "право й можливість уживання місцевих мов у зносинах з усіма установами".

У радянській політичній доктрині і державницькій практиці до поняття "державна мова" здебільшого ставилися негативно.

У даний час державний статус української мови визначається Законом "Про мови в Українській РСР" від 28 жовтня 1989 р.

У чинній Конституції України міститься важливе положення, що розвиток і функціонування української мови забезпечується не лише в усіх сферах суспільного життя (ця норма вже передбачалася Декларацією про державний суверенітет України і попередньою Конституцією), а й на всій території України.

Уточнено, що держава гарантує (а не лише виявляє турботу, як було раніше) вільний розвиток,

використання і захист (останнє теж є принциповою новелою) мов національних меншин України Серед останніх спеціально виділено російську мову як таку, що нею користується значна частина населення України

У новій Конституції відсутнє положення, яке містилося в попередній Конституції, про те, що "в роботі державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ і організації, розташованих у місцях проживання більшості громадян інших національностей, можуть використовуватися поряд з державною мовою й інші національні мови" Зазначене положення під час обговорення проектів нової Конституції неодноразово піддавалося критиці як таке, що фактично веде до створення "локальних державних (офційних) мов", обмеження прав української мови і може призвести до загрози політичній стабільності в Україні В результаті конституційне закріплення такого принципу було визнано у ході тривалих дискусій і компромісів недоцільним

Новелою є закріплення конституційного обов'язку держави сприяти вивченню мов міжнародного спілкування Визначення терміна "мови міжнародного спілкування" у чинному законодавстві України немає, вживається лише термін "мови міжнаціонального спілкування на території України" У міжнародному праві є поняття "офційні мови ООН" (англійська, арабська, іспанська, китайська, російська і французька), "робочі мови ООН" (англійська, іспанська, російська і французька), визначено офційні (робочі) мови інших міжнародних організації

Конституція України передбачає, що застосування мов в Україні визначається законом Нині цю функцію виконує зазначений закон від 28 жовтня 1989 р Питання мовної політики в Україні визначаються також іншими конституційними нормами У ст 24 закріплено недопустимість привілеїв чи обмежень за мовними ознаками, а у ст 92 підкреслено, що порядок застосування мов визначається виключно законами України Ряд статей містить вимоги щодо обов'язкового володіння державною мовою Президентом України (ст 103), професійними суддями (ст 127), суддями Конституційного Суду (ст 148) У законодавстві України також передбачена обов'язкова вимога володіння українською мовою в обсязі, достатньому для спілкування особами, які вступають до

громадянства України (ст. 17 Закону "Про громадянство України"), визначено мову судочинства (ст. 19 КПК України, ст. 9 ЦПК України), освіти (ст. 7 Закону "Про освіту").

Стаття 11. Держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичній свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.

У статті, що коментується, визначається і закріплюється ставлення України як держави до вирішення національно-культурних і мовних проблем. Вона на рівні загальних засад вирішує два питання.

По-перше, конституційно визначає характер та основний цільовий зміст політики держави щодо української нації, яка є за чисельністю основною складовою Українського народу.

Конституційно значимі аспекти практичної політики держави щодо української нації зумовлені реальними наслідками, її складного багатовікового історичного розвитку в підневільному стані в складі різних держав (Польщі, Австро-Угорщини, Росії, пізніше СРСР). Сама боротьба української нації за збереження своєї самобутності проти ганебних наслідків колоніального стану з самого початку виступала синонімом боротьби за національну свободу, а отже, реалізацію національного самовизначення як свого природного права на досягнення державної незалежності.

Після проголошення незалежності України український етнос очікує від держави активних заходів щодо поступового вирішення проблем національного відродження. Не всі ці заходи, зрозуміло, мають конституційний характер. Конституційно закріплено (ст. 11) два основні напрямки політики держави – сприяння "консолідації та розвитку української нації" як загальному напрямку практичної політики та розвитку "історичної свідомості, традицій і культури" української нації, що є більш спеціальним напрямком практичної політики. До цього слід додати також визнання української мови як державної, що конституційно закріплюється в різних статтях Конституції (див. коментар до ст. 10).

Зазначені конституційні положення юридично зобов'язують державу діяти відповідно як на рівні планування та здійснення законодавчих робіт, так і особливо в сфері функціонування структур виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, зокрема в Автономній Республіці Крим, де спеціальні законодавчі акти практично відсутні.

По-друге, у ст. 11 конституційно визначається також характер та цілі політики держави щодо корінних народів і національних меншин. Визначення напрямків політики держави щодо цих груп є більш конкретним і чітким. Мова йде про сприяння з боку держави розвитку їх "етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності". Ці конституційні положення підводять найбільш авторитетну правничу базу під ті заходи законодавчого та виконавчого характеру, які проводяться в Україні з моменту проголошення її незалежності. До них відносяться прийняття Декларації прав національностей України від 1 листопада 1991 р.; Закону України "Про національні меншини в Україні" від 25 червня 1992 р.; Державної програми відродження і розвитку освіти національних меншин в Україні на 1994 - 2000 рр. та ін. Слід врахувати, що підписання від імені України Європейської Рамкової конвенції про захист національних меншин викличе подальше вдосконалення законодавства.

Щодо "корінних народів", то це поняття в українське право запроваджується вперше. Реалізація конституційних положень щодо корінних народів на теренах України потребує розробки і прийняття спеціального законодавства.

С т а т т я 12. *Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави.*

Ще у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. проголошено, що держава виявляє піклування про задоволення національно-культурних, духовних і мовних потреб українців за етнічним походженням, що проживають за межами держави і не є громадянами України. З прийняттям Конституції це положення наповнюється новим змістом, бо воно відкриває широкі можливості до

співпраці з українцями зарубіжжя на правовій основі. Ним створені об'єктивні передумови об'єднання світового українства навколо національної ідеї та духовно-культурних цінностей, надбаних одним з найбільших у Європі народів впродовж його багатовікової історії.

Українську діаспору, тобто українців, які живуть за межами держави, умовно можна поділити на західну та східну. До східної, як правило, відносять тих українців, які проживають на теренах колишнього СРСР, до західної - всіх інших. Такий поділ зумовлено не географічними чинниками, а особливістю історичних обставин, що передували розселенню, істотними відмінностями умов проживання тощо. За різного типу неофіційними даними західна діаспора налічує приблизно 4 млн., східна - біля 7 млн. українців. Найбільша українська діаспора на заході у США та Канаді (відповідно 2 млн. і 1 млн. осіб), на сході - у Росії та Казахстані (4,3 млн. і 900 тис. осіб).

Дбаючи про задоволення національно-культурних і мовних потреб української діаспори, держава сприяє розвитку національної ідеї, яка має об'єднати всіх українців, де б вони не жили.

Представники української діаспори посідають далеко не останні місця в країнах проживання. Наприклад, у Литві українцям належить друге місце серед представників національних меншин за кількістю осіб з вищою освітою, перше - за середньою спеціальною. Вони становлять значний потенціал трудових ресурсів. У Російській Федерації, в якій місцями компактного проживання українців в останні десятиріччя стали сучасні промислові центри, де видобувають нафту, газ, золото, срібло, алмази, вугілля, а також лісозаготівельні та сільськогосподарські райони, виникли громадсько-культурні об'єднання, є чимало ентузіастів, котрі згуртували українські громади з метою пропаганди правдивої національної історії, культури, відродження звичаїв і традицій свого народу.

У статті йдеться про взаємне збагачення набутками духовної та матеріальної культури, поєднання інтересів українців у своїй державі та поза нею, залучення етнічних українців до розвитку і зміцнення зв'язків з Україною - своєю етнічною батьківщиною.

Правовою основою такої роботи є укладення переважно двосторонніх міждержавних угод щодо взаємного забезпечення на паритетних засадах

освітянських, наукових, культурних, інформаційних потреб етнічних українців в інших державах і таких самих потреб національних меншин, етнічною батьківщиною яких є відповідна договірна сторона, в Україні.

Тому проголошення на конституційному рівні допомоги українській діаспорі одночасно є політичною акцією, якою наша держава підкреслює своє батьківське ставлення до всіх українців - громадян інших держав.

Стаття 13. Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

Конституція проголошує право власності на природні ресурси Українського народу, який має право на володіння, користування і розпоряджання природними багатствами країни.

До природних ресурсів належать земля, її надра, атмосферне повітря, водні та лісові ресурси, нелісова рослинність, об'єкти тваринного світу тощо.

Об'єктами права власності Українського народу перш за все є природні ресурси, які знаходяться на території України в межах її державних кордонів. Крім того, згідно з ч. 1 даної статті об'єктами даного права визнаються природні ресурси континентального шельфу України та виключної (морської) економічної зони. Визначення континентального шельфу вперше дається в статті I Женевської конвенції про континентальний шельф 1958р. (ратифікованій 10 ли-

стопада 1960 р.) і знаходить більш детальний розвиток в статті 76 Конвенції ООН 1982 р. з морського права.

Україна як прибережна держава здійснює над континентальним шельфом суверенні права з метою його розвідки та розробки природних ресурсів. Природні ресурси континентального шельфу включають мінеральні та інші неживі ресурси морського дна та його надр, а також живі організми, що відносяться до категорії "сидячих видів", тобто організми, що в період, коли можливий їх промисел, перебувають у стані нерухомості на морському дні чи під ним, або ж не здатні пересуватися інакше, ніж знаходячись у постійному фізичному контакті з морським дном чи його надрами.

Права Українського народу на континентальний шельф не стосуються правового статусу вод, що його покривають, і повітряного простору. Згідно з відповідними міжнародно-правовими нормами суверенні права України на природні ресурси її континентального шельфу є виключними у тому розумінні, що навіть, якщо Україна не розробляє ці ресурси чи не здійснює розвідки шельфу, ніяка інша держава не може здійснювати такі дії, не маючи певним чином оформленої згоди України. Одночасно Конвенція ООН з морського права закріплює принцип: здійснення прав прибережної держави стосовно континентального шельфу не повинно заважати судноплавству та реалізації прав і свобод інших держав.

Особливим правовим статусом користується й виключна (морська) економічна зона, яка згідно із статтею 55 Конвенції ООН з морського права являє собою район, що знаходиться за межами територіального моря і прилягає до нього. Ця зона завширшки не може перевищувати 200 морських миль, що вираховуються від вихідних ліній, від яких вимірюється територіальне море. Її спеціальний правовий режим визначається нормами міжнародного права. Український народ у виключній економічній зоні має суверенні права на розвідку, розробку і збереження природних ресурсів - живих і неживих - у водах, що покривають морське дно, на морському дні та в його надрах, а також на управління цими ресурсами та здійснення інших видів діяльності з економічної розвідки чи розробки зазначеної зони, як-от: виробництво енергії шляхом використання води, течій та вітру. Крім суверенних прав щодо ви-

ключної (морської) економічної зони, Україна як прибережна держава має певну юрисдикцію щодо створення і використання штучних островів, споруд та установок; морських наукових досліджень; захисту і збереження морського середовища.

Право власності Українського народу на природні ресурси знайшло свій розвиток у чинному законодавстві України. Це положення, зокрема, закріплене у ст. 1 Закону "Про власність", ст. 4 Закону "Про охорону навколишнього природного середовища", а також стосовно кожного природного ресурсу відповідними кодексами чи законами, а саме: ст. 6 Водного кодексу, ст. 6 Лісового кодексу, ст. 4 Кодексу України про надра тощо. На відміну від інших природоресурсових кодексів (законів) Закон "Про тваринний світ" не містить категоричного твердження про виключну власність Українського народу на об'єкти тваринного світу. І хоча у преамбулі до закону тваринний світ проголошується національним багатством України, в певних межах дозволяється право колективної та приватної власності на окремі об'єкти тваринного світу, а саме щодо свійських, диких, інших тварин

Специфікою відрізняється регулювання відносин власності на землю (див. коментар до ст. 14). Український народ здійснює своє право власності на природні ресурси через органи державної влади і місцевого самоврядування. Межі компетенції цих органів визначаються цією Конституцією. Здійснення даного права регулюється актами чинного законодавства. Так, згідно з Водним кодексом України права власності на води (водні об'єкти) народ України здійснює через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування. Інакше кажучи, саме представницькі органи державної влади правомочні приймати рішення у сфері розпорядження водними ресурсами України. При цьому окремі повноваження по розпорядженню водами (водними об'єктами) можуть надаватися і відповідним органам державної виконавчої влади. Правом розпорядження лісами від імені Українського народу чинне законодавство наділяє лише Верховну Раду, яка визнається також суб'єктом права власності Українського народу на об'єкти тваринного світу.

За загальним правилом, закріпленням Конституцією, природні ресурси можуть надаватися громадянам лише на умовах користування. Певні винятки з цього правила стосуються земельних ресурсів, а також окремих об'єктів тваринного світу.

Чинне законодавство про охорону навколишнього природного середовища розрізняє загальне і спеціальне природокористування громадян. Загальне користування природними ресурсами здійснюється з метою задоволення життєво необхідних потреб громадян (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних та ін.). Його суб'єктами є всі без винятку громадяни. За загальне природокористування не стягується плата і для його здійснення не потрібно отримувати спеціальні дозволи (ліцензії). Реалізація права загального користування природними ресурсами не пов'язана із їх закріпленням за окремими особами. Прикладами загального природокористування є купання у водоймах, плавання на човнах, аматорське та спортивне рибальство у водоймах загального користування, водопій тварин, збирання в лісах грибів тощо. Треба мати на увазі, що загальне використання об'єктів тваринного світу може відбуватися лише за умови їх невилучення з природного середовища.

Спеціальне природокористування в більшості випадків здійснюється не всіма громадянами, а лише тими, котрі спеціально визначені в законодавстві. Це, як правило, господарюючі суб'єкти, що здійснюють природокористування в процесі своєї підприємницької чи іншої господарської діяльності. Спеціальне природокористування здійснюється за плату і на підставі дозволів (ліцензій), порядок видачі яких регулюється Кабінетом Міністрів України. Спеціальне природокористування в більшості випадків пов'язане із закріпленням відповідних природних ресурсів за конкретними користувачами і з використанням технічних пристроїв чи споруд.

Власність не тільки дає переваги тим, хто її має, а й покладає певні обов'язки. Це конституційне положення пов'язане з принципом поєднання інтересів власника, суспільства та інших власників і користувачів природними ресурсами. Захист інтересів власності не повинен перешкоджати ефективній природоохоронній діяльності. Чинне законодавство (особливо Земельний, Водний, Лісовий кодекси, закони України "Про природно-заповідний фонд України"

від 16 червня 1992 р., "Про тваринний світ" від 3 березня 1993 р.) передбачають певні обмеження в здійсненні права власності, пов'язані з реалізацією колективного інтересу суспільства, зокрема права на безпечне довкілля.

Принципове значення має положення Конституції щодо того, що власність зобов'язує власника використовувати свою власність не тільки в своїх інтересах, а й поважати інтереси інших людей, всього суспільства. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання і гарантує їм рівність перед законом. Порушення прав власників, будь-то держава, громадянин чи юридична особа, зумовлює притягнення винних до юридичної відповідальності - адміністративної, кримінальної, матеріальної (див. коментар до ст. 41).

Стаття 14. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Статтею 14 у формі загальних засад закріплюються конституційні положення щодо землі, які, створюють принципово нову в Україні конституційну основу як для галузевого земельного законодавства, так і для господарської системи в цілому.

Конституція, зважаючи на виключно важливе значення землі у всіх сферах життєдіяльності України та її народу, відокремлює землю від інших об'єктів нерухомості і запроваджує принцип її особливої охорони з боку держави. Ця охорона спрямована на збереження плодючості землі, підвищення її продуктивності, використання земельних ресурсів у відповідності з їх природним призначенням, недопущення забруднення землі шкідливими для здоров'я людини і тварин елементами тощо. Однак це не означає виключення землі із системи господарських відносин. Мова йде лише про законодавче запровадження деяких обмежень свободи її використання. Конституція

гарантує право власності на землю, яке може існувати і як право приватної власності, і як право державної та комунальної власності. Це право набувається відповідними суб'єктами виключно за законом. Конституційно можливі форми права власності на землю забезпечуються тими ж гарантіями, що і право власності на будь-які інші об'єкти.

Конституція підтверджує чинне земельне законодавство щодо обмеження категорії суб'єктів права власності на землю, закріплюючи це право за громадянами України. Ця практика відома багатьом іноземним державам.

Стаття 15. Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності.

Жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова.

Цензура заборонена.

Держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України.

Дана стаття присвячена встановленню дійсної політичної, економічної та ідеологічної свободи, що забезпечується шляхом закріплення принципу багатоманітності.

Політична багатоманітність означає перш за все реальну можливість створення і діяльності різних об'єднань громадян (партій, рухів, конгресів тощо), які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні і функціонуванні органів державної влади і місцевого самоврядування.

Економічна багатоманітність означає можливість рівноправного існування різних форм власності і господарювання, однакову їх підтримку з боку держави.

Ідеологічну багатоманітність слід розуміти як право різних суб'єктів (окремих осіб та їх об'єднань) безперешкодно формулювати, досліджувати, пропагувати й втілювати в практику суспільних відносин різноманітні ідеї, теорії, погляди, які стосуються різних аспектів життя держави, суспільства, цивілізації в цілому.

Найважливішою гарантією такого багатоманіття є заборона державі визнавати будь-яку ідеологію обов'язковою для всіх. Сама держава при формуванні

і функціонуванні своїх структур, визначенні найближчих і перспективних цілей свого розвитку, дотримується певних ідеологічних, політичних та інших концепцій, але вони не можуть офіційно проголошуватися державою пріоритетними і обов'язковими для вивчення, сповідання і пропагування під загрозою тих або інших санкцій.

Кожен громадянин, кожне об'єднання свідомо і добровільно обирають ті ідеологічні та інші настанови, які вони вважають правильними.

З цією ж метою ч. 3 даної статті забороняє цензуру, тобто обмежувальні заходи щодо здійснення свободи слова в засобах масової інформації.

З метою забезпечення такого багатоманіття держава гарантує свободу політичної діяльності, яка не заборонена Конституцією і законами України. Обмеження діяльності в цій сфері встановлюються, в першу чергу, самою Конституцією в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Аналогічні положення містяться у конституціях і поточному законодавстві практично всіх сучасних демократичних держав.

Стаття 16. Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи - катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави.

Дана стаття Конституції є однією з найбільш важливих як така, що безпосередньо стосується самого існування Українського народу, здоров'я кожної людини, що проживає на території України, майбутніх поколінь.

Конституція визначає обов'язком держави збереження генофонду Українського народу, забезпечення екологічної безпеки для людини і всього тваринного світу, подолання особливо тяжких для України наслідків Чорнобильської катастрофи.

Поняття екологічної безпеки, ключове для даної норми, має чітко визначені правові рамки. Вони детерміновані встановленими законодавством критеріями якості навколишнього природного середовища, його окремих елементів, якості продуктів харчування,

одягу, житла тощо, дотримання яких дозволяє забезпечувати екологічну безпеку. Відповідні критерії закріплені системою екологічних нормативів, серед яких центральне місце займають нормативи екологічної безпеки щодо гранично допустимих: концентрації забруднюючих речовин у воді, повітрі, ґрунті; рівня акустичного, електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого фізичного впливу на навколишнє природне середовище; вмісту шкідливих речовин у продуктах харчування та тваринних кормах.

Крім нормативів екологічної безпеки підтримання належної якості навколишнього природного середовища і екологічної рівноваги повинно забезпечуватися дотриманням нормативів гранично допустимих викидів та скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівнів шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів, що виходять з кожного конкретного стаціонарного джерела забруднення.

Для різних технологічних процесів, технологічного та іншого устаткування, споруд та об'єктів в залежності від часу розробки та введення в дію технологій та устаткування, наявності наукових та технічних розробок, економічної доцільності встановлюються також нормативи граничних обсягів утворення забруднюючих речовин, які відводяться в атмосферне повітря; вимоги щодо введення технологічних процесів у частині впливу на утворення забруднюючих речовин; регламенти використання та втрат сировини. Нарешті, для кожного типу пересувних джерел, що експлуатуються на території України, встановлюються нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах, а також шкідливих фізичних впливів.

Екологічні нормативи розробляються і вводяться в дію Міністерством охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки України, Міністерством охорони здоров'я України та іншими уповноваженими на те державними органами відповідно до законодавства України.

Дотримання нормативів і правил екологічної безпеки забезпечується державою за допомогою трьох важелів: створенням системи сучасного законодавства, ефективного адміністративного контролю, провадженням економічного механізму природокористування, формуванням та розвитком правової культури

громадян. Розвиток системи економічного законодавства в Україні в деякій мірі відбувався відповідно до концепцій, основними в якій стали закони про охорону навколишнього середовища, охорону атмосферного повітря, охорону і використання тваринного світу, Земельний, Лісовий, Водний кодекси, Кодекс про надра та інші акти, які забезпечували регулювання природокористування і гласність використання природних ресурсів. Наступний етап розвитку екологічного законодавства - його кодифікація з урахуванням відповідних конституційних положень.

Державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища має на меті забезпечення додержання вимог відповідного законодавства всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності і підпорядкування, всіма фізичними і юридичними особами.

Державному контролю підлягають використання і охорона земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, стан навколишнього природного середовища.

Формування екологічної культури громадян включає систему безперервної екологічної освіти, екологічного виховання людей.

Крім загальних положень щодо забезпечення екологічної безпеки, дана стаття виділяє обов'язок держави щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Конституційний рівень даного положення визначається тим, що йдеться про безпрецедентне екологічне лихо, наслідки якого сягнули далеко за межі нашої держави, а їх ліквідація ще довго вимагатиме цілеспрямованих державних заходів Основними законодавчими актами, що регулюють питання, пов'язані з подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи, є Закон України "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 27 лютого 1991 р. і Закон України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Черно-

бильської катастрофи" від 28 лютого 1991 р. з наступними змінами й доповненнями.

Передбачений Конституцією обов'язок держави дбати про збереження генофонду Українського народу обумовлений значним погіршенням стану здоров'я населення. Як показують дослідження Всесвітньої організації охорони здоров'я, стан здоров'я людей на 20 - 80 процентів залежить від довкілля. Тому діяльність держави по його охороні, забезпеченню екологічної безпеки набуває важливого значення. Реалізація цієї статті потребує створення розвинутої системи законодавчих актів, в тому числі і тих, що дають юридичні гарантії медичного обслуговування населення відповідно до сучасного рівня медичної науки і практики, охорони сім'ї, дитинства, розвитку фізичної культури тощо.

С т а т т я 17. Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України.

Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкодження їх діяльності.

Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей.

На території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом.

На території України не допускається розташування іноземних військових баз.

Поняття суверенітету і територіальної цілісності України розкрито у коментарі до ст.2 Конституції.

Економічна та інформаційна безпека є важливими складовими національної безпеки України, під якою прийнято розуміти стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від реальних та потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз у державно-політичній, економічній, соціальній, екологічній та інформаційній сферах.

Обов'язок, передбачений ч. 1 цієї статті, покладається на всі державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації, на всіх громадян України та їх об'єднання. Конституція також визначає у ст.107 спеціальний орган - Раду національної безпеки і оборони України, який координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Спеціальне завдання щодо оборони України у ч. 2 даної статті покладається на Збройні Сили України, які згідно з Законом України "Про оборону України" від 6 грудня 1991 р. є військовою державною структурою, призначеною для збройного захисту суверенітету, незалежності, територіальної цілісності та неподільності України від нападу ззовні (ст. 13). Принципи побудови Збройних Сил України, їх чисельність та склад, порядок комплектування, дислокації та мобілізації визначаються Законом "Про Збройні Сили України" від 6 грудня 1991 р. та іншими актами законодавства України. Вони складаються з таких видів: сухопутні війська (війська наземної оборони), військово-повітряні сили (війська оборони повітряного простору), військово-морські сили.

Справу державної безпеки Закон "Про Службу безпеки України" від 25 березня 1992 р. покладає на Службу безпеки України - державний правоохоронний орган спеціального призначення. Цей закон уточнює: "На Службу безпеки покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб" (ст. 2).

До завдань Служби безпеки України також входить попередження та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організо-

ваної злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Відповідно до Закону "Про державний кордон України" від 4 листопада 1991 р. державний кордон України є недоторканим. Будь-які порушення його рішуче припиняються. Закон визначає, що охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається на Прикордонні війська України, а в повітряному просторі - на війська повітряної оборони України. Правовий статус Прикордонних військ України визначається Законом "Про Прикордонні війська України" від 4 листопада 1991 р.

У межах своєї компетенції у забезпеченні державної безпеки і захисті державного кордону беруть участь (сприяють) Національна гвардія України, правовий статус якої визначається Законом "Про Національну гвардію України" від 4 листопада 1991 р., внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України, правовий статус яких визначається Законом "Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України" від 26 березня 1992 р. з наступними змінами, міліція, правовий статус якої визначається Законом "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р. з наступними змінами, та деякі інші державні структури, правовий статус яких нині визначається підзаконними актами.

Конституція передбачає, що Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з іншою антиконституційною метою.

Конституційне положення про соціальний захист громадян України, які перебувають на військовій службі, та членів їхніх сімей знайшло свій розвиток у законах "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" від 20 грудня 1991 р., "Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ" від 9 квітня 1992 р. з наступними змінами, а також у відповідних розділах або статтях законів "Про Службу безпеки України", "Про Прикордонні війська України", "Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України", "Про Національну гвардію України" тощо.

Згідно з Конституцією створення і функціонування будь-яких незаконних збройних формувань заборонено. Чинним законодавством встановлена кримінальна відповідальність за найманство (ст. 63 КК України) і створення не передбачених законодавством воєнізованих формувань чи груп (ст. 187 КК України). Зокрема, в останній роз'яснено, що під воєнізованим слід розуміти формування чи групу, які мають організаційну структуру військового типу, а саме: єдиноначальність і підпорядкованість, дисципліну, а також в яких проводиться військова або строюва чи фізична підготовка.

Положення про неприпустимість розміщення іноземних військових баз зумовлено специфікою виникнення нашої держави. Воно цілком відповідає тому принципу Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., за яким проголошено про її намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою.

Втім, дане положення Конституції тісно пов'язано з п. 14 "Перехідних положень".

Стаття 18. Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

Самостійну зовнішню політику Україна почала проводити з часу проголошення своєї незалежності, тобто після прийняття Верховною Радою 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України та схвалення 24 серпня 1991 р. Акта проголошення незалежності України. Зокрема, у Декларації записано, що Україна як суб'єкт міжнародного права здійснює безпосередні зносини з іншими державами; укладає з ними договори; обмінюється дипломатичними, консульськими, торговельними представництвами; бере участь у діяльності міжнародних організацій в обсязі, необхідному для ефективного забезпечення своїх національних інтересів у політичній, економічній, екологічній, інформаційній, науковій, технічній, культурній, спортивній сферах.

Згідно з Декларацією Україна виступає рівноправним учасником міжнародного спілкування, активно сприяє зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах. Вона визнає перевагу загальнолюдських цінностей над іншими, пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права. Як повноправний суб'єкт міжнародного права Україна на сьогодні офіційно визнана переважною більшістю країн світу, відносини з якими будуються на основі дво- і багатосторонніх договорів.

Даною статтею на конституційному рівні закріплюється положення про те, що, виконуючи зовнішньополітичні функції, держава має на меті оберігати її національні інтереси і безпеку. При цьому слід зауважити, що Україна проголосила ще у 1990 р. свій намір стати нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї.

Який же зміст вкладається в такі поняття, як національні інтереси і безпека держави? Національні інтереси належать до факторів, що зумовлюють поведінку і діяльність усіх учасників суспільних відносин. Зазіхання на національні інтереси є замахом на основи життєдіяльності держави та суспільства. Важливим є те, що в сучасних умовах основним завданням політики нашої держави, її структур є поєднання національних інтересів із збереженням миру на землі, дотриманням основних прав та свобод людини.

Під державною безпекою розуміють певний рівень захищеності життєво важливих інтересів особи, соціальних груп, господарюючих суб'єктів, суспільства і держави від внутрішніх та зовнішніх загроз. Ці загрози можуть мати військовий, політичний, економічний, соціальний, етнопатрістичний, релігійний та інший характер. І цей перелік ще можна продовжувати, деталізуючи його залежно від сфери суспільних відносин, які можуть перебувати під загрозою.

Забезпечення національних інтересів та безпеки України передбачається шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальноновизнаними при-

нципами та нормами міжнародного права. Дане конституційне положення свідчить про послідовний миролюбний зовнішньополітичний курс України, який базується на основних принципах міжнародного права: мирного співіснування, суверенної рівності держав, незастосуванні сили або погрози силою в міжнародних відносинах, непорушності державних кордонів, територіальної цілісності держав, мирного врегулювання спорів, невтручання, поваги прав та свобод людини, права народів розпоряджатися своєю долею, співробітництва держав та добросовісного виконання зобов'язань по міжнародному праву.

Одночасно слід зазначити, що координація і контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони Конституцією покладено на Раду національної безпеки і оборони України (ст. 107). Правовий статус цього органу визначається законом.

Зовнішньополітична діяльність України здійснюється із врахуванням системи норм і принципів міжнародного права. Саме за допомогою зазначених основних принципів закріплюються і регулюються основи сучасних систем міжнародних відносин і міжнародного права. Оскільки принципи є ядром міжнародного права, вони діють як універсальні, загальновизнані та загальнообов'язкові для держав, міжнародних організацій. При цьому сфера їх дії універсальна як за суб'єктами, так і за видами та сферами міжнародних відносин.

Важливою функцією основних принципів є забезпечення пріоритету загальнолюдських інтересів і цінностей, а саме миру і безпеки, життя і здоров'я людей, міжнародного співробітництва та інших цінностей, мирного співіснування держав.

Найважливішим міжнародно-правовим актом, у якому закріплені основні принципи міжнародного права та передбачені механізми їх виконання, є статут ООН. Крім цього документу, зміст основних принципів розкрито у Декларації про принципи міжнародного права 1970 р., Декларації про надання незалежності колоніальним країнам і народам 1960 р., Декларації про недопущення інтервенції і втручання у внутрішні справи держав 1981 р. та інших міжнародно-правових документах.

Стаття 19. *Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.*

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Правова держава і громадянське суспільство повинні гарантувати особі максимальну свободу і вільний розвиток її особистості. Досягнення цього потребує, щоб існуючий в державі і суспільстві правопорядок ґрунтувався на певних принципах, передбачених Конституцією і законами країни, зокрема на принципах демократизму, гуманізму, соціальної справедливості, конституційності, законності тощо.

Одним із пріоритетних має бути принцип, за яким ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Тобто держава мусить бути гарантом не лише належної реалізації передбачених Конституцією і законами прав і свобод людини і громадянина, а й неприпустимості не передбачених Конституцією і законами втручання в життя і діяльність особи та примусового впливу на неї, тобто гарантом від свавілля, беззаконня, самоуправства, зловживання та вольових рішень органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Разом з тим органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти виключно в межах, визначених відповідними видами правових норм.

Їхня діяльність має бути максимально повно і точно визначена, врегульована, регламентована з тим, щоб упередити можливість з будь-яких причин завдати шкоди особі, суспільству чи державі.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, як зазначається у цій статті, зобов'язані діяти тільки на підставі, в обсязі та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України, оскільки їх повноваження, функції, права і обов'язки підпорядковані, зрештою, служінню особі, суспільству і державі.

Це передбачається, зокрема, положеннями Конституції про те, що всі люди є вільні і рівні у своїй

гідності та правах, що права і свободи людини є невідчужуваними, непорушними (ст. 21), що права і свободи людини і громадянина визначаються виключно законами України (ст. 92) тощо.

Будь-які прогалини, колізії та інші недоліки в законах мають тлумачитися і використовуватися лише на користь особи. Ніщо не може бути підставою і ніхто не може примусово робити те, що не передбачено законодавством.

Отже, вплив (особливо примус) з боку держави на особу та суспільство в цілому мусить бути мінімальним, що можливо лише за умови діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування виключно в межах закону.

Стаття 20. Державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України.

Державний Прапор України – стяг із двох рівновеликих горизонтальних смуг синього і жовтого кольорів.

Великий Державний Герб України встановлюється з урахуванням малого Державного Герба України та герба Війська Запорізького законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Головним елементом великого Державного Герба України є Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий Державний Герб України).

Державний Гімн України – національний гімн на музику М.Вербицького із словами, затвердженими законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Опис державних символів України та порядок їх використання встановлюються законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Столицею України є місто Київ.

Цією статтею конституційно закріплені державні символи України, які є засобами ідентифікації суверенної держави і суб'єкта влади в системі внутрішніх і міжнародних правових відносин. Державні символи являють собою сукупність конституційно закріплених

знакових, образних чи музикальних виразів, що юридично уособлюють державу.

Державні символи закріплюють її конституційно-правові та міжнародно-правові відносини, її устрій, політичний режим і суверенітет. Вони охороняють державні інтереси, конституційно затверджуються і наділяються спеціальним правовим режимом. Враховуючи їх велике не тільки правове, а й соціально-політичне та соціально-психологічне значення, вони, як правило, створюються, спираючись на історичне минуле народу, його національні традиції і психологічний склад. В якості таких державних символів звичайно виступають Державний Прапор, Державний Герб, Державний Гімн, а в деяких державах - Державне Гасло.

Норми Конституції та законів України, які затверджують певні знакові, образні чи музикальні вирази в державних символах України, закріплюють їх правовий режим, визначають порядок їх використання, заходи юридичної відповідальності за неповагу до них та ін.

Після проголошення незалежності України конституційне затвердження державних символів затягнулось, набуло політично гострого характеру.

У таких умовах конституційне за своєю суттю питання затвердження державних символів України на перших порах вирішувалося Верховною Радою України шляхом прийняття постанов. 28 січня 1992 р. було затверджено Державний прапор України - національний прапор, що поєднував два притаманні українському минулому починаючи з глибокої давнини національні кольори (жовтий та синій). 19 лютого 1992 р. затверджений малий Державний Герб України - тризуб, відомий на території України з епохи Трипілья і як Знак Княжої Держави Володимира Великого. Державним Гімном України Указом Президії Верховної Ради України від 15 січня 1992 р. було затверджено його музичну редакцію, автором якої є М.М. Вербицький.

Конституція таким чином підтвердила чинність попередніх рішень Верховної Ради України щодо державних символів України.

З урахуванням малого Державного Герба України та герба Війська Запорізького буде встановлений великий Державний Герб України. Головним елементом його є малий Державний Герб України.

Слова до Державного Гімну України буде затверджено додатково законом.

Опис державних символів України та порядок їх використання також встановлюється законом.

Усі ці закони приймаються не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Спеціальний статус міста Києва як столиці України визначається законом.

Розділ II

ПРАВА, СВОБОДИ ТА ОБОВ'ЯЗКИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Поняття прав людини відображає той факт, що за кожною особою визнається певний комплекс природних, невід'ємних прав та властивостей, які зумовлюються самим фактом існування людини і мають розглядатися як гарантія її гідності.

Ідея природного права, загального для всього людства, так само як і існування того, що називається правами людини, визнано достатньо давно, як і те, що людина не може бути вільною в суспільстві, яке само не є вільним.

Самовизначення народу, що є передумовою його вільності, самого по собі недостатньо для того, щоб права і свободи людини стали реальністю. Вкрай важливою підвалиною можливості їх реалізації є формування громадянського суспільства і побудова правової держави, яка забезпечує використання прав і свобод людини в законодавчо встановлених, достатньо гнучких межах, що обумовлені як природою самого права, так і суспільними обставинами. Мова йде про особисті права, свободи і обов'язки людини і громадянина, що є соціальними за своєю суттю.

Тому в "Загальних засадах" Конституції введені в дію вкрай важливі положення: головним обов'язком держави є утвердження й забезпечення прав і свобод людини та встановлення такого правового порядку, за яким ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законом.

Необхідність розділу II зумовлена тим, що у випадку, коли правам, свободам і обов'язкам людини і громадянина не відведено належної уваги в Основному Законі, вони скоріш за все залишаться символами. Розміщення даного розділу слідом за "Загальними засадами" і перед розділами про органи влади має підкреслити його важливість та нове співвідношення між людиною і державою, що встановлюється: людина визнається найвищою соціальною цінністю, а її права і свободи мають визначити зміст і

спрямованість діяльності держави, зокрема тих її органів, про які мова піде у подальших розділах Конституції. Нарешті, комплекс закрплених у розділі прав, свобод і обов'язків являє собою певну систему, складовими якої є особисті, громадянські, політичні, соціальні, економічні, культурні та екологічні права. Система цих конституційних норм визначає правовий статус людини і громадянина в Україні.

Комплекс прав і свобод людини в цілому відповідає положенням Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, які ратифіковані Україною. Певною мірою цей комплекс узгоджується і з Європейською конвенцією про захист прав і основних свобод людини та Протоколами № 2, 3, 8 і 11 до цієї Конвенції, підписаними від імені України. Це дає підстави для висновку, що в Україні перебудовується вся правова система: права і свободи людини і громадянина визнані неодмінними засадами нового конституційного ладу. Більш того, держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3), а можливість обмеження конституційних прав і свобод обумовлена як за обсягом, так і за часом лише випадками воєнного або надзвичайного стану (ст. 64).

Права і свободи людини, на які держава не може посягати, забезпечують кожній особі можливість бути самостійним суб'єктом суспільного життя. Держава не тільки не повинна втручатися у використання людиною цих прав і свобод, але й зобов'язана забезпечити їх реалізацію і захист. Більш того, Конституція визнає право кожного захищати свої права і свободи, права і свободи інших людей від посягань, у тому числі від посягань представників влади або посадових осіб

Важливою є ст. 22 Конституції, за якою права і свободи людини і громадянина, закрплені цією Конституцією, не є вичерпними. Виходячи з ч. 3 цієї статті при прийнятті нових або внесенні змін до чинних законів можуть бути надані нові права.

Слід акцентувати увагу ще на одному важливому питанні: про розмежування у Конституції термінів "людини" та "громадянина". Більшість статей цього розділу Конституції починається так: "Кожен має право...".

Такий підхід узгоджується із законодавчою практикою міжнародного співтовариства. За загальновизнаними нормами міжнародного права невід'ємні права і свободи кожної людини, незалежно від наявності в неї громадянства, повинні поважатися будь-якою державою. Ця гуманна норма стверджується ст. 26 Конституції, за якою іноземці та особи без громадянства мають такі самі права, свободи та обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими цією Конституцією, законами і міжнародними договорами України.

Водночас Україна, як і будь-яка інша держава, захищаючи свій суверенітет і незалежність і ставлячи за мету забезпечення гідних умов життя, закріплює певні права і свободи та надає гарантії їх здійснення лише своїм громадянам. Так, участь в управлінні державними справами, свобода об'єднання в політичні партії та громадські організації, право на проведення зборів і мітингів, походів і демонстрацій належать включно громадянам України. Також лише для громадян України держава створює умови для здійснення права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності; гарантує право на соціальний захист; право на безоплатну вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах тощо. Виходячи з вирішального значення для буття України основної цінності українського народу - його землі, Конституція надає право власності на землю лише громадянам України.

Стаття 21. Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

У даній статті знайшли своє відображення ідеали свободи та людської гідності. Причому вільність і рівність людей розглядаються з позицій природних прав, тобто таких, які притаманні кожній людині з народження і існують незалежно від діяльності держави. За таких обставин стає зрозумілою вимога Конституції, за якою права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Дані положення закріплюють загальновизнаний цивілізованим людством і нормами міжнародного права принцип невід'ємності від людини її прав і свобод.

Наведене положення слід розглядати як принцип універсальної невідчужуваності прав і свобод, коли жодна людина не може бути позбавлена своїх прав ні будь-яким актом держави, в тому числі волею більшості суверенного народу, ні навіть своїм власним актом. Характеристика прав і свобод людини як невідчужуваних має у своїй основі визнання ключового значення цього інституту в побудові демократичного устрою держави і громадянського суспільства. Подібне тлумачення даної статті впливає з визнання і гарантування Конституцією непорушності прав і свобод людини.

Слід зауважити, що ці положення Конституції повністю відповідають вимогам Статуту Організації Об'єднаних Націй, який поклав на держави юридичний обов'язок дотримуватися головних прав і свобод людини, а також відповідним принципам Гельсінського Заключного акта, за якими держави-учасниці будуть постійно поважати права людини й основні свободи і докладати зусиль, включаючи співробітництво з Організацією Об'єднаних Націй, з метою сприяння їх загальній і ефективній повазі.

Принцип непорушності прав і свобод людини означає, що вони не можуть бути скасовані волею законодавця чи порушені в процесі реалізації Конституції та прийнятих у відповідності з нею законів.

Стаття 22. Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними.

Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані.

При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Конституція визнає, що всі права і свободи людини і громадянина, які закріплені в цій Конституції, не можуть вважатися вичерпними. Тим самим Конституцію можна і необхідно розглядати як правову базу для дальшого розвитку, розширення та вдосконалення системи прав і свобод та посилення їх конституційних та інших законних гарантій.

Важливе значення має визначення напрямку розвитку прав і свобод людини і громадянина. Конституція визнає різницю між правами і свободами людини та правами і свободами громадянина, в той

же час підтверджуючи їх лютість. У Конституції закріплені як загальнолюдські права, так і права, притаманні лише громадянам України. У міжнародному співтоваристві права людини охоплюються сферою міжнародного права, але через їх ствердження і закріплення в Конституції вони стають нормами українського національного права.

Дана стаття встановлює конституційну гарантію існування певного сучасного переліку прав і свобод людини, визнаного як цією Конституцією, так і міжнародним правом. Причому мається на увазі, що міжнародно визнаний перелік прав і свобод людини ширший за змістом, ніж той, який захищається цією Конституцією. Саме тому ч. 1 ст. 22 встановлює правило, за якими права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними.

Якби вказаний вище правовий зв'язок конституційного та міжнародного права був заснований на положенні про примат міжнародного права над внутрішнім, національним законодавством, тоді міжнародно визнаний перелік прав і свобод людини, завдяки вказівці про невичерпність переліку конституційних прав і свобод, мав би діяти в Україні у повному обсязі на підставі міжнародного права. Це положення, проголошене Декларацією про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., в Конституції свого закріплення не знайшло. Суверенна Україна, додержуючи загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права, встановила своєю Конституцією чіткий порядок введення в дію цих норм на території країни (ст. 9). Норми міжнародного права, в тому числі і ті, що стосуються прав і свобод людини, стають частиною національного законодавства при умові надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів українським парламентом. Такий порядок не виключає, а передбачає можливість як внесення змін до Конституції України, так і прийняття ряду звичайних законів, що відповідають і Конституції, і міжнародним правовим нормам у гуманітарній сфері.

Конституція закріплює принцип гарантованості конституційних прав і свобод, неможливість їх скасування. Цей загальний принцип конкретизований через конституційну вимогу неможливості звуження змісту і обсягу існуючих прав і свобод. Конституція категорично забороняє внесення до неї змін, що порушують права і свободи громадянина (ст. 157

Конституції). У випадку подання до Верховної Ради законопроекту про внесення в Конституцію змін, що стосуються прав і свобод людини і громадянина, на Конституційний Суд України покладається обов'язок зробити висновок щодо конституційності такого законопроекту. При відсутності позитивного висновку Конституційного Суду законопроект відхиляється (ст. 159 Конституції).

Стаття 23. Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості.

Право на вільний розвиток своєї особистості відноситься до основних прав людини і означає, що громадяни України та інші особи, які перебувають в Україні на законних підставах, маючи всі права і всі свободи, закріплені і гарантовані даною Конституцією, використовують їх у власних інтересах, за своїм розсудом розвивають свої здібності, спрямовують свою поведінку на досягнення поставлених ними цілей

Отже, ідеалом вільної людської особи є людина, яка користується в суспільстві громадянською і політичною свободою та свободою від страху і нужди, тобто існує в умовах, які дають їй можливість реального здійснення своїх економічних, соціальних і культурних прав так само, як своїх громадянських та політичних прав, коли порушення цих прав будь-якою особою є порушенням, відповідно, норми внутрішнього законодавства, міжнародного права або обох норм одночасно.

Водночас Конституція в даній статті визнає обов'язки людини, які вважаються невід'ємними складовими поняття свободи у демократичному суспільстві. Особа не може бути вільною від суспільства, бо людина є суспільною істотою. Тому важливим є розумне співвідношення між інтересами особи та інтересами суспільства, а також між правами особи і відповідного колективу. Виходячи з цього свобода особи має узгоджуватись із свободою інших людей та обґрунтованими вимогами суспільства. Саме в таких умовах суспільство створює середовище, яке дозволяє

людині всебічно розвивати свою особистість. Слід підкреслити, що людина може стати і стає особистістю лише в суспільних відносинах.

У розумінні цієї статті поняття "обов'язок" має застосовуватися у зв'язку з терміном "право", адже, коли існує право будь-якої особи, завжди має існувати відповідний обов'язок, що покладається на будь-яку іншу особу або на всіх осіб взагалі. Основним обов'язком людини є поведіння щодо інших таким чином, аби кожний міг повністю формувати і розвивати свою особистість, одночасно поважаючи особистість інших людей.

Кожна окрема людина має обов'язки перед суспільством, оскільки тільки в ньому можливий вільний і повний розвиток особи.

Стаття 24. *Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.*

Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям.

Положення даної статті виражають ще один аспект принципу рівності: необхідність застосування однакових стандартів прав і обов'язків до всіх осіб без винятку. Це означає, що кожний громадянин України має і може користуватися на рівних підставах з іншими громадянами всім обсягом конституційних прав і свобод без дискримінації з боку держави або інших осіб за будь-якими мотивами.

Всі громадяни також рівні перед законом. Тобто обов'язок додержуватися закону, його виконувати,

право використовувати закон в своїх інтересах, а також юридична відповідальність перед законом за його порушення є рівною для всіх громадян. Не може бути винятків з цього правила, зважаючи на будь-які особливі заслуги особи, її соціальний статус тощо.

Таке розуміння рівності своїм змістом має юридичну рівність громадян щодо використання своїх прав тими категоріями громадян, які за соціальними, політичними, фізіологічними та іншими обставинами не мають рівних з іншими можливостей, притаманних всім людям. Тому Конституція встановлює систему юридичних і матеріальних гарантій для умов життя, гідних людини.

Принцип відсутності дискримінації не обмежується вимогою того, що рівність має бути досягнута, а передбачає також розуміння того, що саме має бути рівним і відповідно до якого критерію. За таких умов абстрактне поняття рівності замінюється конкретною сферою застосування і такими критеріями, як раса, колір шкіри або походження особи тощо. Додатковим критерієм дискримінації може бути також несправедливість.

Особлива увага в цій статті приділена рівності прав жінки і чоловіка. Специфіка захисту права жінок на рівність обумовлюється рядом чинників. Справа у тому, що коло груп населення, які потребують певної підтримки з боку суспільства, держави і навіть міжнародного співтовариства, загалом досить велике. Це, зокрема, молодь і пенсіонери, інваліди та безробітні, біженці, представники національних меншин та ін. Особливої уваги потребують жінки, оскільки саме вони порівняно з чоловіками частіше бувають обмежені у використанні своїх конституційних прав.

У відповідності з міжнародною Конвенцією про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок 1979 р., стороною якої є Україна, дискримінація щодо жінок означає будь-яке розрізнення, виняток або обмеження за ознакою статі, спрямоване на ослаблення чи зведення нанівець визнання, користування або здійснення жінками, незалежно від їх сімейного стану, на основі рівноправності чоловіків і жінок, прав людини і основних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній, громадській або будь-якій іншій сфері.

Вкрай загострюється дане питання в умовах переходу до ринкової економіки, коли становище жі-

нок ускладнюється. Зараз вже добре відомі такі визначення, як "фемінізація безробіття", "фемінізація бідності". Можна вказати і на зменшення кількості шлюбів, різке падіння народжуваності, велику дитячу та материнську смертність і т.ін. Саме тому у ч. 3 ст. 24 Конституції перелічена досить велика кількість вимог, умов та пільг, які, на думку законодавця, мають допомогти розв'язати вкрай складне становище, в якому опинилася жінка в нашому суспільстві.

Відповідні питання розглядаються також при коментуванні подальших статей Конституції (див. коментар до ст. 51).

Стаття 25. *Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство.*

Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі.

Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами.

Загальною Декларацією прав людини (стаття 15) встановлено, що кожна людина має право на громадянство і ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства. Виходячи з цього ч. 1 ст. 25 Конституції проголошує, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Тобто Конституція гарантує громадянам України за будь-яких обставин збереження громадянства і відповідний захист з боку держави.

Під громадянством слід розуміти певний правовий зв'язок, який існує між відповідною особою та державою, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах і обов'язках. Право на громадянство слід вважати одним з невід'ємних прав людини, яке закріплюється Конституцією і законом.

Враховуючи важливість конституційного інституту громадянства, питання його правового врегулювання віднесені до виключної компетенції Верховної Ради України. Ці функції Верховна Рада здійснює через норми Конституції та шляхом прийняття відповідних законодавчих актів.

Підстави набуття і поновлення громадянства України сьогодні визначаються Законом України від 8 жовтня 1991 р. "Про громадянство України" з на-

ступними змінами Цим законом була передбачена і можливість втрати українського громадянства, визначені умови для цього. Враховуючи вимоги п. 1 "Перехідних положень" Конституції, норми закону про втрату громадянства є нечинними з часу прийняття Конституції.

Щодо виходу з громадянства або його зміни, то вони відбуваються на підставі добровільного волевиявлення кожної людини у порядку, визначеному законом.

Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Тобто Конституція не підтримує можливість видачі громадян України у випадках, передбачених міжнародними угодами.

Україна гарантує своїм громадянам піклування та захист за її межами. Під цим слід розуміти прояв різноманітної турботи про громадян України, які знаходяться за її межами. Ці функції покладаються на дипломатичні представництва і консульські установи України та їх посадових осіб, які зобов'язані вживати заходів до забезпечення громадянам України можливості користуватися в повному обсязі правами, наданими їм законодавством країни перебування, міжнародними договорами, учасниками яких є Україна і держава перебування, та в установленому порядку захищати їх інтереси. В разі необхідності мають уживатися заходи для поновлення порушених прав громадян України.

Стаття 26. Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, - за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом.

Під іноземцями у даній статті слід розуміти осіб, які мають громадянство іноземних держав, а під особами без громадянства - тих, які взагалі не мають громадянства ніякої держави.

Права іноземців та осіб без громадянства на території України відповідають загальноновизнаним нормам міжнародного права. Іноземці та особи без гро-

мадянства є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять та інших обставин.

Більш детально основні права, свободи та обов'язки іноземних громадян та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають в Україні, закріплені в Законі України від 4 лютого 1994 р. "Про правовий статус іноземців".

Іноземці та особи без громадянства мають право: займатися інвестиційною, зовнішньоекономічною та іншими видами підприємницької діяльності, передбаченими законами України; володіти правами та обов'язками в трудових відносинах; на відпочинок нарівні з громадянами України; користуватись в разі постійного проживання медичною допомогою нарівні з її громадянами; на соціальний захист; на житло; мати у власності будь-яке майно, успадковувати і заповідати його, а також мати особисті немайнові права; на освіту (у випадках постійного проживання нарівні з громадянами України); користуватися досягненнями культури та інше.

Здійснення іноземцями своїх прав і свобод не має завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні. Вони зобов'язані поважати та дотримуватися Конституції і законів України, шанувати традиції та звичаї народу України.

Водночас іноземці мають певні обмеження в реалізації своїх прав в Україні. Зокрема, вони не можуть бути членами політичних партій України, обирати і бути обраними до органів державної влади та самоврядування, брати участь у референдумах, на них не поширюється загальний військовий обов'язок, вони не проходять військову службу в Збройних Силах України та інших військових формуваннях, створених відповідно до законодавства України.

Свої права іноземці захищають шляхом звернення до суду або інших державних органів. У судочинстві вони користуються такими ж процесуальними правами, що й громадяни України.

Порядок в'їзду в Україну і виїзду з неї іноземних громадян регламентується Законом України "Про Правовий статус іноземців" та постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1995 р. "Про Правила

в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію".

Іноземці в'їжджають в Україну, виїжджають з України та прямують транзитом по її території через пункти пропуску на державному кордоні за національним паспортом і в разі наявності відповідної візи, якщо інший порядок в'їзду та виїзду не встановлено законодавством України. Громадяни держав, з якими Україною укладено міжнародні договори про взаємні безвізові поїздки, в'їжджають в Україну за дійсним національним паспортом.

Особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, за кордон виїжджають за посвідченням особи без громадянства для виїзду за кордон і візою на виїзд з України.

Транзитний проїзд іноземців через територію України дозволяється лише за наявності у них транзитної української візи, візи країни призначення, проїзних квитків або інших документів, що підтверджують транзитний характер поїздки.

Іноземці, які прибули в Україну на законній підставі, підлягають реєстрації протягом трьох робочих днів за винятком випадків, передбачених відповідними міжнародними договорами України та нормативними актами України.

В'їзд в Україну та виїзд з України не дозволяється на підставах, встановлених ст. 25 і 26 зазначеного вище Закону України "Про правовий статус іноземців". Зокрема, в'їзд в Україну іноземців не дозволяється, якщо він буде суперечити інтересам безпеки України, охорони громадського порядку, якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, що проживають у країні, тощо. Виїзд іноземців з України може бути заборонено у випадках, коли щодо них ведеться дізнання чи попереднє слідство або кримінальна справа розглядається судом; у разі засудження за вчинення злочину (за винятками, передбаченими міжнародними договорами України); коли такий виїзд не відповідає інтересам безпеки України і т.ш.

Україна дотримується міжнародних зобов'язань щодо захисту прав людини, яка вимушено залишила країну своєї громадянської належності або країну свого постійного проживання. Зокрема, іноземцям та особам без громадянства може бути наданий приту-

лок у порядку, встановленому законом. Надання притулку регулюється Законом України від 24 грудня 1993 р. "Про біженців".

Біженцями, яким надається притулок, можуть бути іноземний громадянин чи особа без громадянства, які внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками расової, національної належності, ставлення до релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань вимушені залишити територію держави, громадянами якої вони є або де вони постійно проживають і не можуть або не бажають користуватися захистом цієї держави внаслідок зазначених побоювань.

Стаття 27. Кожна людина має невід'ємне право на життя.

Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язок держави - захищати життя людини.

Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань.

Право на життя є першим з невід'ємних прав людини. Виходячи з цього, ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Без дотримання цього права всі інші права не мають цінності і корисності, тому воно має охоронятись законом.

Згідно з міжнародними угодами, стороною яких є Україна, зокрема Міжнародним пактом про громадянські і політичні права (ст. 6), це право не є абсолютним. У певних, визначених законом випадках допускається свідоме припинення людського життя. Забороняється тільки "свавільне" його позбавлення.

Відповідно до положень зазначеного Пакту в країнах, які не скасували смертної кари, смертні вироки можуть виноситися тільки за найтяжчі злочини.

Виконання таких вироків може бути здійснене виключно за законом, що набрав чинності. Кожен, кого засуджено до смертної кари, має право просити про помилування чи про пом'якшення вироку. Амністія, помилування або заміна смертного вироку можуть бути даровані в усіх випадках. Пакт забороняє також винесення смертного вироку особам, молод-

шим 18 років, які вчинили злочин, а смертний вирок не виконується також щодо вагітних жінок.

Подібні норми діють і в нашому національному законодавстві. Протокол № 6 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини, яка підписана від імені України, встановлює повне скасування смертної кари, проте слід мати на увазі, що приєднання до цього протоколу не є обов'язковою умовою приєднання до самої конвенції.

Право на життя є правом, яке безпосередньо входить до сфери відповідальності держави за його здійснення. Це не означає, однак, тільки обов'язок поваги права на життя з боку держави. На останню покладається також обов'язок захищати вказане право.

Складовою частиною цього права є також право кожного захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань (див. коментар до ст. 55).

Стаття 28. Кожен має право на повагу до його гідності.

Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню.

Жодна людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим досліддам.

Конституція закріплює повагу до людської гідності, у зв'язку з чим встановлює норму, за якою катування та інші жорстокі, нелюдські або такі, що принижують гідність особи, види поводження і покарання є грубим порушенням прав людини. Ця норма відтворює відповідні положення Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання, прийнятої в 1984 р., учасницею якої є Україна.

Відповідно до статті 1 цієї Конвенції термін "катування" визначає будь-яку дію, якою певній особі навмисне спричиняються сильний біль або страждання (фізичне чи моральне), щоб отримати від неї або від третьої особи відомості чи визнання, покарати її за дії, які вчинила вона або третя особа чи у вчиненні яких вона підозрюється, а також залякати чи примусити її або третю особу, чи з будь-якої причини, що ґрунтується на дискримінації будь-якого характеру, коли такий біль або страждання спричиняються дер-

жavnими посадовими особами чи іншими особами, які виступають в офіційній якості, чи з їх підбурювання, чи з їх відома або з їх мовчазної згоди.

Перш за все слід мати на увазі, що заборона катувань, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання згідно з міжнародним правом є абсолютною. Це означає, що навіть виключні обставини, такі, як стан або погроза війни, внутрішня політична нестабільність або інший надзвичайний стан не можуть служити виправданням катувань чи інших вказаних в Конституції видів поводження або покарання.

По-друге, згідно з чинним законодавством вчинення катувань та інших видів жорстокого поводження з людиною з боку будь-якої особи становлять собою тяжкий злочин, відносно якого заборонені всякі посилення на "наказ вищестояючого начальника або державної влади", "виключні обставини" і таке інше.

Зазначена вище Конвенція не містить чіткого визначення, що становить собою жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність людини, поводження або покарання. Тому в цьому питанні є необхідність послатися на практику відповідних органів.

Так, згідно з міркуваннями, які були подані на розгляд Комісії з прав людини Економічної та Соціальної Ради ООН, умови, в яких утримуються підозрювані у скоєнні злочинів у слідчих ізоляторах Росії, є жорстокими, нелюдськими і такими, що принижують гідність людини; вони самі по собі є катуванням. Оскільки ж підозрювані утримуються там з метою прискорення проведення попереднього слідства, щоб зламати їх волю та отримати визнання й інформацію, цілком можна вважати, що вони піддаються катуванням.

Стосовно питання про відповідність правового порядку у Російській Федерації нормам Ради Європи, яке розглядалося Парламентською Асамблеєю Ради Європи у 1994 р., то було підкреслено, що вимога до підозрюваного у скоєнні злочину брати участь у "слідчому експерименті", коли він знімається як доказ до суду, - навіть коли мова не йде про якесь фізичне насильство, - є очевидно такою, що принижує гідність у тому розумінні, яке існує в європейській судовій практиці.

Під поведження, яке заборонено ст. 28 Конституції, можуть підпадати такі явища, як "дідівщина", використання праці новобранців офіцерами армії, випадки доведення до самогубства і т. ін.

У ч. 3 ст. 28 на рівень конституційного права поставлена неможливість піддання жодної особи без її згоди медичним, науковим чи іншим дослідям. Підкреслимо, по-перше, що це положення відтворює відповідну норму, яка міститься у ст. 7 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. По-друге, слід при його застосуванні мати на увазі як вимоги про дійсну добровільність одержання згоди людини, включаючи правила щодо встановлення дієздатності та правоздатності, так і те, що згідно з висловленими вище міркуваннями медичні, наукові та інші дослідження в якому разі не повинні мати характер катувань чи бути пов'язані з жорстоким, нелюдським або таким, що принижує гідність особи, поведженням.

Стаття 29. Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність.

Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом.

У разі нагальної необхідності запобігти злочинів чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою.

Кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз'яснено його права та надано можливість з моменту затримання захищати себе особисто та користуватися правовою допомогою захисника.

Кожний затриманий має право у будь-який час оскаржити в суді своє затримання.

Про арешт або затримання людини має бути негайно повідомлено родичів заарештованого чи затриманого.

Право на свободу та особисту недоторканність є одним із найважливіших прав людини. Воно неодноразово проголошувалося та закріплювалося міжнародним співтовариством у різних міжнародно-правових документах. Зокрема, у Загальній декларації прав людини 1948 р. (стаття 3), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р. (стаття 9), Європейській конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р. (стаття 5).

У відповідності з цим правом ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше, ніж за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах і в порядку, встановлених законом.

Згідно з вимогами Конституції тримання під вартою може мати місце або як міра кримінального покарання, або як запобіжний захід на період досудового провадження, судового розгляду та набрання вироком законної сили. В цих випадках потрібно вмотивоване судове рішення або обвинувальний вирок. Згідно з ч. 3 статті, що коментується, тримання під вартою у разі нагальної необхідності може застосовуватись без попереднього вмотивованого рішення суду, але його обґрунтованість протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. У разі незгоди суду із застосуванням тримання під вартою - особа підлягає негайному звільненню. Слід підкреслити, що застосування вказаного заходу Конституція дозволяє лише тільки у випадках нагальної необхідності запобігти злочинів або його перепинити.

Кожна особа, яка заарештована чи затримана, має право ознайомитися з мотивами свого арешту чи затримання та своїми правами. Особа або орган, які застосували такий захід, зобов'язані ознайомити заарештованого чи затриманого з мотивами арешту або затримання, а також відповідними правами.

З метою реалізації права, передбаченого ст. 29, держава гарантує кожній особі з моменту затримання право на захист шляхом закріплення у законі сукупності процесуальних прав, використання яких надає можливість особисто захищатися від підозри чи обвинувачення у вчиненні правопорушення, відстоювати свої законні інтереси. Крім цього гарантується право користуватися допомогою захисника. В окремих випадках, передбачених у законі, на осіб, які здійснюють досудове провадження, і суд покладається обов'язок забезпечення участі захисника у справі. На

них покладено і обов'язки забезпечити кожному можливість здійснення права на захист від підозри й обвинувачення, а також охорони особистих і майнових прав заарештованого чи затриманого.

Слід мати на увазі, що, зважаючи на сучасний стан злочинності в Україні, наведені конституційні положення в дію ще не увійшли. Згідно з п. 13 "Перехідних положень" протягом п'яти років після набуття чинності Конституцією ще зберігається існуючий порядок арешту, тримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину. Підстави тримання під вартою має визначити закон. Згідно з статтею 9 (3) Міжнародного пакту про громадянські та політичні права тримання під вартою осіб, які чекають судового розгляду їх справи, не має бути загальним правилом. Взяття під варту до суду має застосовуватися лише у тому випадку, коли воно є законним, розумним та необхідним. Вимога щодо "необхідності" тлумачиться Комітетом з прав людини у вузькому розумінні: воно може бути доцільним, коли це диктується необхідністю запобігання втечі, внесення якихось змін у показання свідків або рецидиву злочину та коли особа становить очевидну і нагальну небезпеку для суспільства. Тобто самі по собі тяжкість злочину або необхідність продовжити досудове чи судове провадження не є достатніми умовами для продовження терміну утримання особи.

Грунтуючись на цьому, Комітет не погодився вважати такою, що має достатні підстави, практику тримання під вартою осіб, підозрюваних у вчиненні вперше ненасильницьких злочинів. Крім того підкреслено, що відповідно до статті 9 (3) Міжнародного пакту про громадянські та політичні права кожній підозрюваній особі гарантується також право на судовий розгляд протягом розумного терміну або на звільнення.

Стаття 30. Кожному гарантується недоторканність житла.

Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду.

У невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні зло-

чину, можливий інший, встановлений законом, порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду і обшуку.

Конституція гарантує кожному недоторканність житла та іншого володіння. Не допускається проникнення у житло, на присадибну ділянку, в допоміжні будівлі та інше без його згоди.

Це положення узгоджується з Міжнародним пактом про громадянські і політичні права, за яким ніхто не може безпідставно або незаконно посягати на недоторканність житла (стаття 17). Недоторканність житла є одним із проявів недоторканності особистого життя. Недоторканними є особисті речі і все, що знаходиться в житловому приміщенні. Конституція захищає власника житла від посягання на нього посадових чи інших осіб державних органів.

Конституцією взятий курс на посилення ролі суду в суспільстві. Тільки за рішенням суду можна порушити право на недоторканність житла. Разом з тим у особливо невідкладних випадках, визначених у ч. 3 статті, що коментується, допускається інший порядок входу (проникнення) до житла та будь-якого володіння.

Слід мати на увазі, що запровадження вмотивованого судового дозволу, передбаченого ст. 30 Конституції, відповідно до п. 13 "Перехідних положень" відкладено на п'ять років. Сьогодні згідно з ст. 177 Кримінально-процесуального кодексу України вхід до житла для обшуку проводиться в тих випадках, коли є достатні відомості, що зняряддя злочину або речі і цінності, здобуті злочинним шляхом, а також інші предмети і документи, які мають значення для встановлення істини по справі, знаходяться в даному приміщенні або є достатні дані про те, що в ньому приховується злочинець. Обшук може у таких випадках проводитися із санкції прокурора за постановою слідчого. Без санкції прокурора обшук проводиться лише у невідкладних випадках, наприклад при затриманні на місці злочину або одержанні даних про те, що вживаються заходи щодо знищення або переховування предметів чи документів, які мають значення для розслідуваної справи. Про несанкціонований обшук слідчий повинен повідомити прокурора в добовий строк.

При обшуку має бути забезпечена присутність особи, у якої проводиться обшук, або повнолітніх членів її сім'ї. У протоколі про обшук обов'язково записуються заяви цих осіб з приводу дій слідчого і їм вручається копія протоколу.

Співробітники міліції можуть входити до житлового та інших приміщень громадян при переслідуванні осіб, що підозрюються у вчиненні злочину, або при наявності достатніх даних, що там вчинений чи вчинюється злочин або відбувся нещасний випадок, а також при стихійних подіях, аваріях, масових безпорядках для забезпечення особистої і громадської безпеки (ст. 11 Закону України "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р.).

Незаконний обшук, вчинений посадовою особою, тягне за собою кримінальну відповідальність (ст. 130 Кримінального кодексу). При цьому особи, що постраждали, мають право згідно з ст. 56 Конституції вимагати відшкодування збитків, заподіяних незаконними діями.

Стаття 31. Кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Винятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігти злочинів чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо.

Конституція сприйняла положення статті 12 Загальної декларації прав людини, яка проголосила, що ніхто не може зазнавати безпідставного посягання на таємницю його кореспонденції. В ній конкретизовано основні форми кореспонденції: телеграфна, листування, телефонні розмови та інша кореспонденція. Під визначення "інша кореспонденція" може бути віднесена, наприклад, електронна пошта. Таємниця кореспонденції належить до особистих таємниць людини. За порушення встановленої Конституцією гарантії винна особа може бути притягнута до кримінальної відповідальності за ст. 131 Кримінального кодексу України.

На сьогодні вказана гарантія передбачена чинним законодавством. Зокрема, частина друга ст. 14¹ Кримінально-процесуального кодексу вказує, що

особисте життя громадян, таємниця листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень охороняються законом. У ч. 3 цієї статті конкретизується, що обшук, виїмка, огляд приміщення у громадян, накладення арешту на кореспонденцію і виїмка її в поштово-телеграфних установах можуть провадитись тільки на підставі і в порядку, встановлених цим кодексом. Під час обшуку або виїмки, як передбачено у ст. 185 того ж кодексу, слідчий повинен вживати заходів до того, щоб не були розголошені виявлені при цьому обставини особистого життя обшукуваного та інших осіб, які проживають або тимчасово перебувають у цьому приміщенні. А відповідно до ст. 187 КПК України накладення арешту на кореспонденцію і виїмка її в поштово-телеграфних установах може провадитись тільки з санкції прокурора або його заступника чи за постановою суду. З метою запобігання розголошенню у судовому розгляді справи відомостей про інтимні сторони життя осіб, які беруть участь у справі, ст. 20 Кримінально-процесуального кодексу передбачає можливість проведення закритого судового розгляду.

Оскільки відповідно до Конституції винятки з таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції можуть встановлюватись лише судом, ця вимога має знайти своє відтворення в усіх законодавчих актах, які горкаються проблем таємниці кореспонденції.

С т а т т я 32. Ніхто не може зазнавати стручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею.

Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-

якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

Гарантуючи невтручання в особисте й сімейне життя особи, держава забезпечує тим самим можливість з боку кожного контролювати інформацію про себе, про свою родину, припинити розголос небажаної інформації. Тобто у сфері особистого життя відносини між людьми та державою будуються на принципах моральності. Гарантія невтручання в особисте і сімейне життя - це гарантія на особисту і сімейну таємницю, на забезпечення можливості перебувати у стані відносної незалежності від держави й суспільства. Посилання на те, що держава гарантує невтручання в особисте і сімейне життя особи крім випадків, передбачених Конституцією України, цілком виправдане.

Поняття інформації про особу - це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про неї. Основними даними про особу є: національність, освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження.

Конфіденційна інформація за своїм правовим режимом - це інформація з обмеженим доступом, що містить відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб. Кожен, хто володіє інформацією професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру, одержаною на власні кошти, або такою, що є предметом його професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного, особистого та сімейного інтересу, і при цьому не порушує передбаченої законом таємниці, самостійно визначає режим доступу до неї. Тому обмеження щодо збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу (без її згоди), про які йдеться у ч. 2 ст. 32 Конституції, слушні, адже йдеться про права особи, можливі подробиці її інтимного життя, інформацію, розголошення якої може негативно вплинути на спосіб існування людини, її родинний стан та багато інших чинників. Тільки згода самої особи дає можливість розпоряджатися інформацією про неї, за винятком

випадків збирання інформації при проведенні слідства, дізнання та оперативно-розшукових заходів.

Серед конфіденційної інформації особливу вагу має інформація професійного характеру. В чинному законодавстві передбачені суворі обмеження, які стосуються цієї інформації та засобів її розголошення. Наприклад, у ст. 40 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р. зазначено, що медичні працівники та інші особи, яким у зв'язку з виконанням професійних або службових обов'язків стало відомо про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимну і сімейну сторони життя громадянина, не мають права розголошувати ці відомості, крім передбачених законодавчими актами випадків. У ст. 8 Закону України "Про нотаріат" від 2 вересня 1993 р. обумовлено, що нотаріуси та інші посадові особи, які вчиняють нотаріальні дії, зобов'язані додержувати таємниці цих дій. Обов'язок додержання таємниці вчинюваних нотаріальних дій поширюється також на осіб, яким про ці дії стало відомо у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків. Довідки про вчинені нотаріальні дії та документи видаються тільки на письмову вимогу суду, арбітражного суду, прокуратури, органів дізнання і слідства у зв'язку з кримінальними, цивільними або господарськими справами. Професійними таємницями вважаються також таємниці: сповіді, довіреної священнослужителю; судового захисту; попереднього слідства; усиновлення та інше.

Конституція передбачає право кожного громадянина на ознайомлення з інформацією про себе, яке пов'язане з діяльністю не тільки органів державної влади, місцевого самоврядування, а й установ і організацій усіх форм власності. Відповідно до ст. 31 Закону України "Про інформацію" від 2 жовтня 1992 р. громадяни мають право доступу до інформації про них, заперечувати її правильність, повноту, достовірність тощо. Органи державної влади, місцевого самоврядування, установи і організації, які мають інформацію про громадян, зобов'язані надавати її безпосередньо і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом, а також вживати заходів щодо запобігання несанкціонованому доступу до неї.

Відмова в доступі до такої інформації або приховування її, незаконне збирання, використання,

зберігання чи її поширення можуть бути оскаржені до суду. Гарантія на судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію та вимагати видучення будь-якої інформації підкріплюється вимогами ст.49 Закону України "Про інформацію". Право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, збереженням, використанням та поширенням такої інформації, міститься у ст. 440 і 440¹ Цивільного кодексу (див. коментар до ст. 56).

Стаття 33. *Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.*

Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.

Право на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України Конституція гарантує як громадянам України, так і всім іншим особам, що на законних підставах перебувають на її території.

Щодо деяких обмежень у здійсненні цього права, то за діючим законодавством вони встановлені Законом України "Про правовий статус іноземців" від 4 лютого 1994 р. та постановою Кабінету Міністрів України "Про Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію" від 29 грудня 1995 р.

Порядок пересування на території України іноземців, національні паспорти яких зареєстровані в Міністерстві закордонних справ чи його представництвах, визначається цим міністерством. Іноземні кореспонденти і журналісти, акредитовані при пресцентрі Міністерства закордонних справ, та члени їхніх сімей пересуваються на території України у порядку, встановленому ним же. Перебування іноземців у місцевостях з контрольованим порядком в'їзду дозволяється на підставі: віз для перебування в Україні (із зазначенням конкретної місцевості), що видаються дипломатичними представництвами і консульськими установами України за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України; дозволу органів внутрішніх справ, що видається іноземцям,

які прибули в Україну на запрошення організацій, що їх приймають, на підставі письмових звернень цих організацій, погоджених у встановленому порядку, а тих, що прибули по лінії постійних іноземних представництв чи у приватних справах або постійно проживають в Україні, на підставі їх особистої письмової заяви. На прохання організацій, що приймають іноземців, цим особам може бути видано дозвіл на багаторазові в'їзди до цих місцевостей.

Зрозуміло, що такі обмеження в пересуванні та виборі місця проживання зумовлені необхідністю забезпечення безпеки України, охорони громадського порядку, охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів її громадян та інших осіб, які проживають в Україні.

Конституція передбачає можливість окремих обмежень свободи пересування і вибору місця проживання для громадян України та іноземців в умовах воєнного або надзвичайного стану. Але ці обмеження мають бути тимчасовими і діяти тільки під час такого стану (ст. 64). Це можуть бути не тільки воєнні обставини, а і такі, як спалах епідемій чи епізоотій в окремих місцевостях, загроза з боку стихійних природних явищ (повінь, землетрус) тощо.

Кожна особа, яка знаходиться на території України, вправі добровільно залишити своє місце перебування або взагалі залишити територію України. Це стосується і біженців, яким згідно із законодавством України надано притулок. Причому державним органам України забороняється висилати або примусово повертати біженців до держави, де існували умови, на підставі яких вони набули статусу біженця.

Законом України "Про правовий статус іноземців" передбачені випадки, коли особам може бути заборонено виїзд з території України. Це можуть бути випадки, коли відносно іноземців ведеться дізнання, попереднє слідство або розглядається судом кримінальна справа й інші випадки

Виїзд громадян України з її території регулюється Законом "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" від 21 січня 1994 р. Цей закон відповідає вимогам чинної Конституції, за якими громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну. Державні органи зобов'язані надавати допомогу своїм громадянам у поверненні їх в Україну.

Стаття 34. Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань.

Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір.

Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Ця стаття відповідає Міжнародному пакту про громадянські і політичні права, де записано, що кожна людина має право на свободу думки, на безперешкодне дотримання своїх поглядів та на вільне вираження свого погляду (ст. 18, 19). Останнє включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження.

Кожна людина має право на свободу виявлення своїх поглядів, (п. 1 ст. 10 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини). Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування радіо-, теле- або кінопідприємств.

Ст. 34 Конституції щільно взаємодіє із ст. 21, 23, 31, 32, 35. До того ж її можна розглядати як певний розвиток і конкретизацію положення ч. 3 ст. 15, що забороняє здійснення в Україні цензури. Вона гарантує духовну і творчу свободу, не обмежену ніякою обов'язковою ідеологією. Положення статті гарантують доступ до засобів масової інформації політичним партіям і рухам, громадським організаціям, профспілкам, кожній окремій людині. Ніхто не може бути примушений до зміни чи висловлювання своїх поглядів і переконань. Це включає вимоги щодо попереднього погодження повідомлень і матеріалів, які поширюються засобами масової інформації, та заборону поширення повідомлень і матеріалів з боку по-

садових осіб державних органів, підприємств, установ, організацій або об'єднань громадян, крім випадків, коли посадова особа є автором поширюваної інформації чи дала інтерв'ю.

Під інформацією законодавець розуміє документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі. Існують різні види інформації, серед яких доречно виділити такі: статистична, масова, про діяльність державних органів влади і місцевого самоврядування, правова, про особу, довідково-енциклопедичного характеру, соціологічна.

Свобода думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань тільки тоді дістають право на існування, коли вони спираються на право вільно збирати, використовувати і поширювати інформацію в будь-який спосіб на свій вибір. Це право забезпечується розгалуженою й розвинутою в державі системою засобів масової інформації, в першу чергу вітчизняних, а також можливістю особи отримувати інформацію з різних джерел. Основними напрямками інформаційної діяльності є політичний, економічний, соціальний, духовний, екологічний, науково-технічний, міжнародний тощо.

Враховуючи значення інформації в життєдіяльності суспільства, встановлюється певний режим доступу до неї - передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації. В цьому плані інформація поділяється на відкриту та з обмеженим доступом (остання поділяється на конфіденційну і таємну). Згідно з вимогою ст. 37 Закону України "Про інформацію" від 2 жовтня 1992 р. не підлягають обов'язковому наданню для ознайомлення за інформаційними запитами офіційні документи, які містять інформацію, визнану у встановленому порядку державною таємницею; конфіденційну; про оперативну і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБУ, роботу органів дізнання та суду у тих випадках, коли її розголос може зашкодити оперативним заходам, розслідуванню чи дізнанню, порушити право людини на справедливий та об'єктивний судовий розгляд її справи, створити загрозу життю або здоров'ю будь-якої особи; інформацію, що стосується особистого життя громадян; документи, що становлять внутрішню службу

кореспонденцію, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи, з процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю; інформацію, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими актами; інформацію фінансових установ, підготовлену для контрольно-фінансових відомств.

Користування правом свободи шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї накладає особливі обов'язки і особливу відповідальність, пов'язані з деякими конституційними обмеженнями, які необхідні (ч. 3 ст. 34). Так, зокрема, ст. 67 Кримінального кодексу встановлює відповідальність за розголошення відомостей, які відповідно до Закону України "Про державну таємницю" від 21 січня 1994 р. становлять державну таємницю, особливо, якій ці відомості були довірені або стали відомі по службі чи роботі.

Стаття 35. Кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність.

Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей.

Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа - від церкви. Жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова.

Ніхто не може бути увільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань. У разі якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, виконання цього обов'язку має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою.

Положення коментованої статті відповідають змістові ст.18 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та ст. 9 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини.

Кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Тобто це право гарантується держа-

вою особам, які перебувають в Україні, а не лише власним громадянам. Зазначена свобода вбирає у себе як право сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, так і безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Власне, до змісту закладено і гарантію мати, приймати і змінювати релігію або переконання на власний вибір, право віруючих відкрито поширювати свої релігійні переконання та право тих, хто не сповідує ніякої релігії, на поширення атеїстичних переконань. Зрозуміло, що ст. 35 спрямована на об'єднання Українського народу, на усунення поділу на віруючих та атеїстів, на надання кожному, незважаючи на його ставлення до релігії, рівних прав та можливостей, на прищеплення суспільству віротерпимості, а загалом на забезпечення взаєморозуміння, спокою та злагоди серед усього населення, що є одним з основних чинників у процесі демократизації.

Для громадян України дія ст.35 Конституції забезпечується Законом "Про свободу совісті та релігійні організації" від 23 квітня 1991 р. Серед підзаконних нормативних актів певне значення має й Указ Президента України "Про заходи щодо повернення релігійним організаціям культового майна" від 4 березня 1992 р. У законі підкреслюється рівноправність громадян незалежно від їх ставлення до релігії, говорить про роль релігійних організацій в суспільному житті, їх юридичне оформлення тощо. До релігійних організацій законодавець відніс релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об'єднання, що складаються з вище зазначених релігійних організацій. Так, релігійна громада визнається релігійною організацією віруючих одного й того ж культу, віросповідання, напрямку, течії або толку, які добровільно об'єдналися з метою задоволення релігійних потреб. Держава визнає право релігійної громади на її підлеглість у канонічних і організаційних питаннях будь-яким діючим в Україні та за її межами релігійним центрам (управлінням) і вільну зміну цієї підлеглості. Релігійні організації, керівні центри яких знаходяться за межами України, можуть керуватись у своїй діяльності настановами цих центрів, якщо при цьому не порушується чинне законодавство. Релігійні управління і

центри мають право засновувати монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), а також створювати духовні навчальні заклади для підготовки священнослужителів і служителів інших необхідних їм релігійних спеціальностей, які діють на підставі своїх статутів (положень). Релігійна організація визнається юридичною особою з моменту реєстрації її статуту (положення), який не повинен суперечити чинному законодавству.

Здійснення свободи сповідувати релігію або переконання гарантується й тим, що ніхто не має права вимагати від священнослужителів відомостей, одержаних ними при сповіді віруючих, і підлягає лише тим обмеженням, які необхідні для охорони громадського порядку, життя, здоров'я і моральності населення, прав і свобод інших громадян.

Важливість забезпечення здійснення свободи сповідувати релігію або переконання підкреслюється тим, що законодавець передбачив кримінальну відповідальність за порушення рівноправності громадян залежно від ставлення до релігії (ст. 66 Кримінального кодексу України) та за перешкодження відправленню релігійних обрядів, оскільки вони не порушують громадського порядку і не супроводжуються замахом на права громадян (ст. 139 КК України).

Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави. Держава не втручається у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій, не фінансує діяльності будь-яких організацій, створених за ознакою ставлення до релігії. Релігійні організації не мають права брати участі у діяльності політичних партій, надавати політичним партіям фінансової підтримки, висувати кандидатів до органів державної влади, вести агітацію або фінансувати виборчі кампанії кандидатів до цих органів, хоча кожний окремий священнослужитель як громадянин України має рівне з усіма іншими громадянами право на участь у політичному житті. Релігійні організації мають право брати участь у громадському житті, використовувати нарівні з громадськими об'єднаннями засоби масової інформації.

Школа (державна система освіти) в Україні відокремлена від церкви (релігійної організації), має світський характер. Доступ до різних видів і рівнів освіти надається громадянам незалежно від їх ставлення до релігії. Громадяни можуть здобувати релі-

гійну освіту індивідуально або разом з іншими. Релігійні організації мають право відповідно до своїх внутрішніх настанов створювати для релігійної освіти дітей і дорослих навчальні заклади і групи, а також проводити навчання в інших формах, використовуючи для цього приміщення, що їм належать або надаються у користування. Батьки або особи, які їх замінюють, за взаємною згодою мають право виховувати дітей відповідно до своїх власних переконань та ставлення до релігії.

Жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова. Усі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом. Релігійна організація не повинна втручатися у діяльність інших релігійних організацій, в будь-якій формі проповідувати ворожнечу, нетерпимість до невіруючих і віруючих інших віросповідань.

Ніхто не може з мотивів своїх релігійних переконань бути увільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитись від виконання конституційних обов'язків, законів. Заміна виконання одного обов'язку іншим з мотивів переконань допускається лише у випадках, передбачених у законодавстві. Виходячи з встановленого державою загального військового обов'язку та гарантованої Конституцією свободи світогляду і віросповідання, передбачено правові підстави альтернативної служби, що визначається як державна служба поза збройними силами чи іншими військовими формуваннями. Право на альтернативну (невійськову) службу як вид виконання загального військового обов'язку мають при наявності істинних релігійних переконань громадяни України, які належать до діючих згідно з законодавством релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю та служби у збройних силах (Закон України "Про альтернативну (невійськову) службу" від 12 грудня 1991 р.).

Стаття 36. Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки

та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно цією Конституцією і законами України.

Громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно цією Конституцією і законами України.

Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій.

Усі об'єднання громадян рівні перед законом.

Дана стаття розвиває та конкретизує положення статті 20 Загальної декларації прав людини та статті 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права щодо свободи асоціацій і передбачає, що право на свободу об'єднання є невід'ємним правом громадян України, яке гарантується Конституцією України. Громадяни об'єднуються в політичні партії і громадські організації на основі єдності інтересів для спільної реалізації своїх прав і свобод та виконання обов'язків.

Відповідно до Закону України "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 р. політичною партією є об'єднання громадян - прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування.

Громадська організація - це об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національ-

но-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

Громадські організації можуть мати міжнародний, всеукраїнський або місцевий статус. Політичні партії та громадські організації можуть мати назву рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка та інше.

Характерною особливістю діяльності політичних партій та громадських організацій є те, що вони безпосередньо не можуть займатися комерційною діяльністю. Виняток становить лише право продавати суспільно-політичну літературу, вироби із власною символікою, проводити фестивалі, виставки та інші суспільно-політичні заходи.

Політичні партії в Україні сприяють формуванню і виявленню політичної волі громадян, висуваючи своїх кандидатів на виборах до органів державної влади і місцевого самоврядування, які повинні проводити політику цих партій при одержанні ними відповідного мандата. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України.

Громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів.

Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їхньої професійної діяльності та утверджуються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їхніх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Професійні спілки - це найбільш масові громадські організації. Вони діють у відповідності з статутами, які вони приймають, і не підлягають реєстрації в державних органах.

Професійні спілки представляють інтереси громадян в сферах виробництва, праці, побуту, культури і т.ін. Їм надано право здійснювати нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю і правил по охороні праці, вони контролюють житлово-побутове обслуговування працівників, утримують санаторії, профілакторії, будинки відпочинку, культурно-освітні, туристичні та спортивні установи тощо.

Обмеження щодо діяльності політичних партій та громадських організацій закріплені в ст. 37 Конституції України (див. коментар до цієї статті). Обмеження, які стосуються членства у політичних партіях і професійних спілках, встановлюються виключно Конституцією і законами України. Зокрема,

встановлено, що членами політичних партій не можуть бути іноземці, судді, прокурори та деякі інші категорії громадян. Крім того, забороняється відмовляти у прийнятті до політичної партії або громадської організації або виключати з них осіб у зв'язку з їх статтю, національною належністю і т.ін.

Конституція передбачає, що ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах і свободах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. Належність чи неналежність до будь-якої політичної партії або громадської організації не може бути підставою для надання державою окремих пільг і переваг.

Вимога про зазначення в офіційних документах щодо членства у тому чи іншому об'єднанні громадян не допускається, крім випадків, передбачених законами України.

Усі об'єднання громадян рівні перед законом. Держава створює рівні можливості для діяльності об'єднань громадян. Будь-яке втручання державних органів та службових осіб у їх діяльність не допускається, крім випадків, передбачених законом.

Стаття 37. Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриє її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються.

Політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань.

Не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

Заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку.

Україна є суверенною незалежною державою, розвивається на основі здійснення українською нацією свого невід'ємного права на самовизначення і захищає свою державність. Тому будь-які насильницькі дії проти національної державності України з боку політичних партій, громадських організацій, інших угруповань чи окремих осіб переслідуються законом. Політичну владу необхідно здобувати лише через вільні демократичні вибори.

Якщо в статутних документах громадських об'єднань, поданих до реєстрації, будуть передбачені програмні цілі, які суперечать вимогам цієї Конституції та законодавству України, Міністерство юстиції зобов'язано відмовити їм у реєстрації.

Політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань.

Не допускається утворення і діяльність організаційних структур будь-яких політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях Збройних Сил, Національної гвардії, органах СБУ, прокуратури та МВС, Прикордонних військ тощо, а також на державних підприємствах, в установах, навчальних закладах та інших державних організаціях.

Забороняється створення політичних партій, керівні органи чи структурні осередки яких знаходяться за межами України.

Підставами для заборони об'єднань громадян є їх програмні цілі або дії, що спрямовані на зміну шляхом насильства конституційного ладу, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави; підриив безпеки держави, зокрема у формі ведення діяльності на користь іноземних держав, захоплення державної влади, нехтуючи Конституцією і законами, що визначають порядок її утворення; пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової або релігійної ворожнечі; створення незаконних воєнізованих формувань; обмеження загальновизнаних прав і свобод людини, посягання на здоров'я населення.

Заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється в судовому порядку. За своїм рішенням на подання органу, який здійснив реєстрацію, або прокурора суд може примусово розпустити об'єднання громадян або тимчасово (на строк до трьох місяців)

заборонити окремі види чи всю діяльність певного об'єднання громадян.

При усуненні причин, що стали підставою для тимчасової заборони, на клопотання об'єднання громадян його діяльність може бути відновлена судом в повному обсязі (Закон України "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 р.).

Стаття 38. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

У цій статті Конституції реалізовані вимоги статті 21 Загальної декларації прав людини, яка проголошує право кожного брати участь в управлінні своєю державою як безпосередньо, так і через вільно обраних представників, а також право на рівний доступ кожного до державної служби у своїй країні.

Одним із інститутів безпосередньої демократії, що гарантує пряме народовладдя, реалізацію права громадян на участь в управлінні державними справами на всіх рівнях, є референдум.

Референдуми - всенародні голосування, які проводяться у зв'язку з прийняттям важливих законів або внесенням до них суттєвих змін, вирішенням принципів внутрішньополітичних чи зовнішньополітичних питань.

У залежності від предмету розгляду референдуми поділяються на конституційний, законодавчий, консультативний. За сферою застосування референдум може бути загальнодержавним або в адміністративно-територіальних одиницях. Порядок їх підготовки і проведення регулюється Конституцією України і Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 р.

Закон визначає всеукраїнський референдум як спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного значення, який полягає в безпосередньому виявленні волі народу.

Місцевий референдум - спосіб прийняття громадянами України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, рішень з найважливіших питань місцевого значення.

Виборча система України передбачає загальне, рівне та пряме виборче право.

Принцип загальності означає, що у виборах можуть брати участь усі громадяни, які досягли певного віку, без будь-яких обмежень, крім випадків, визначених законом (див. коментар до ст. 70). Принцип рівності передбачає участь у виборах громадян на рівних правах, коли кожний виборець має один голос. Принцип прямого виборчого права вимагає безпосереднього обрання депутатів.

Однією з важливих засад демократизму політичних виборів є таємність голосування.

Державна служба є вид трудової діяльності, що полягає в практичному здійсненні державних функцій працівниками державного апарату, які займають за виборами, призначенням або конкурсом посади в державних установах і одержують винагороду за свою працю.

Виходячи з конституційних положень про рівноправність громадян, на державну службу та в органи місцевого самоврядування може бути прийнятий кожний громадянин, який має певні знання, компетенції у відповідній галузі чи сфері управління.

Будь-які прямі чи непрямі пільги або обмеження щодо виборчих прав або державної служби залежно від походження, майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, політичних переконань, роду і характеру занять, які не передбачені законом, заборонені.

Стаття 39. *Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.*

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку - з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для

охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Коментована стаття передбачає право на збори, мітинги, вуличні походи і демонстрації, що є однією з форм безпосередньої демократії. В цій статті відтворюються (і розвиваються) положення, закріплені у статті 11 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини. Водночас ст. 39 Конституції дещо відрізняється від європейської норми: остання веде мову про "кожну людину", а Конституція - лише про громадян України.

Таким чином, обмеження встановленого у Конституції права, про яке йдеться у ч.2 ст.39, можуть стосуватися, перш за все, іноземців та осіб без громадянства. До речі, ст.16 зазначеної вище Конвенції дозволяє встановлювати у національному законодавстві такі обмеження.

У повній відповідності з нормами європейського права знаходиться положення цієї статті щодо сповіщення порядку проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Однак вимога "завчасного" сповіщення, яка гарантує владі можливість втручання, коли відповідні акції переслідують цілі, що суперечать закону, потребує конкретизації у спеціальному законі.

Стаття містить певні вимоги до організаторів таких заходів щодо забезпечення їх мирного характеру, а також передбачає випадки обмеження цього права, яке може встановлюватися судом на підставі закону і лише в інтересах національної або громадської безпеки з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Критерії судового визначення наявності відповідних інтересів, необхідності охорони здоров'я і таке інше слід встановити в законі з тим, щоб уникнути можливостей порушення передбаченого Конституцією права у такий спосіб.

Збори громадян правомочні обговорювати різні питання політичного, соціально-культурного і виробничого характеру, пов'язані з виборами, обговоренням проектів законодавчих актів і рішень державних і місцевих органів тощо. Відповідальність за порушення встановленого порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій

передбачається Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Стаття 40. Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Суть цього конституційного права полягає в гарантованій державою можливості кожного громадянина безпосередньо звертатися, направляти індивідуальні і колективні письмові звернення до державних органів, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, під якими слід розуміти також пропозиції про поліпшення їх діяльності або критику недоліків у їхній роботі, що є важливим засобом виявлення і виправлення порушень закону, допомоги щодо їх усунення і попередження.

У зв'язку з розглядом вказаного права є необхідність підкреслити, що положення ст. 40 Конституції стосується не тільки громадян України. Тобто відповідним правом наділяються як іноземці, так і особи без громадянства. Причому ця стаття не передбачає ніякої можливості обмеження встановленого права. Підняття цього права на рівень конституційного свідчить, що воно розглядається як дуже важливий інструмент функціонування демократичного суспільства, внаслідок чого відповідні обов'язки органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи службових осіб посилюються.

Порядок розгляду звернень, пропозицій, заяв і скарг громадян регламентується законом України. За встановленим порядком такі звернення мають розглядати ті органи, до компетенції яких належать порушені в них питання. Якщо заява надійшла до органу чи службової особи, до відання яких не належить розв'язання питання, порушеного в заяві, то вони мають направити її за належністю, повідомивши про це зацікавлену особу. В разі, коли таке звернення відбулося на особистому прийомі, відповідна посадова особа повинна дати необхідні роз'яснення.

За законодавством України звернення мають розглядатися в строк до одного місяця з дня надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення і перевірки, - негайно, в усякому разі не пізніше 15 діб. У необхідних випадках строки вирішення можуть бути продовжені керівником відповідного органу, але не більше, як на місяць, при обов'язковому повідомленні про це відповідної особи (осіб).

Порушення встановленого порядку розгляду, бюрократичне ставлення, а також переслідування громадян у зв'язку з поданням звернення або за вміщену в них критику тягнуть відповідальність винних осіб відповідно до чинного законодавства.

На жаль, існуючий міжнародний та європейський досвід ігнорування анонімних звернень поки що не знайшов конституційного чи законодавчого закріплення.

Стаття 41. Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності.

Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом.

Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону.

Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним.

Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом.

Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Приватна власність - це одна з основних форм власності, яка безпосередньо пов'язана з правами людини та існує в Україні поряд з державною та

іншими формами власності. Конституція України не дає визначення і вичерпного переліку всіх існуючих в Україні форм власності. Право приватної власності вирішується в Основному Законі крізь призму прав людини (ст. 17 Загальної декларації прав людини).

Право приватної власності - це сукупність правових норм, які закріплюють право людини володіти, користуватися і розпоряджатися належним їй майном, іншими матеріальними благами і результатами інтелектуальної діяльності.

Суб'єктом права приватної власності може бути "кожен", що означає кожна людина, фізична особа, до якої відносяться громадяни України, громадяни іноземної держави, особи без громадянства, а також створена громадянами юридична особа.

Об'єктом права власності виступають майно (речі), природні ресурси, які можуть бути в цивільному обігу, а також результати інтелектуальної, творчої діяльності, в тому числі твори науки, літератури і мистецтва, винаходи, інші результати інтелектуальної, творчої діяльності.

Власник має всі три правомочності: володіння, користування, розпорядження об'єктами власності. Інші особи (невласники), як правило, мають ці правомочності кожен зокрема і залежать від правомочностей і волі власника.

Відносини власності регулюються Цивільним кодексом, а також іншими законодавчими актами.

Порядок набуття права приватної власності визначається Цивільним кодексом, законами "Про власність" від 7 лютого 1991 р., "Про підприємства в Україні" від 27 березня 1991 р., "Про колективне сільськогосподарське підприємство" від 14 лютого 1992 р., "Про селянське (фермерське) господарство" від 20 грудня 1991 р., "Про споживчу кооперацію" від 10 квітня 1992 р. та ін. Найбільш поширеними способами набуття права власності є купівля, отримання в дар, у спадок, у порядку обміну, придбання за прибутки від підприємницької, трудової та інтелектуальної діяльності, за цінні папери, іншими способами, не забороненими законодавством.

Законодавчими актами України може бути встановлено спеціальний порядок набуття права власності громадянами на окремі види майна, а також види майна, що не повинно перебувати у приватній власності. У процесі економічної реформи громадя-

ни України безоплатно набувають право власності внаслідок приватизації майна державних підприємств.

Для задоволення своїх потреб громадяни можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Окремими об'єктами державної та комунальної власності громадяни користуються, як правило, безоплатно, наприклад закладами народної освіти, охорони здоров'я, шляхами, мостами, місцями загального відпочинку тощо. Іншими об'єктами громадяни можуть користуватись за оплату в порядку і на умовах, встановлених органами, що управляють державним чи комунальним майном. Так, у відповідності із Цивільним кодексом України громадяни можуть отримувати майнові об'єкти в оренду.

Конституція України, інше законодавство забезпечують гарантію права приватної власності, яке проголошується непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності громадян і створених ними недержавних юридичних осіб.

Громадяни користуються рівними умовами захисту права власності. Володіння майном вважається правомірним, якщо інше не буде встановлено судом. Власник може вимагати усунення будь-яких порушень його права, хоч би ці порушення і не були поєднанні з позбавленням володіння, і відшкодування завданих цим збитків. Він має також право вимагати повернення (віндикації) свого майна з чужого незаконного володіння.

Важливою гарантією права приватної власності є конституційне закріплення, що "примусове відчуження об'єктів приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього повного відшкодування їхньої вартості". Випадки примусового відчуження передбачаються законом, зокрема Цивільним кодексом України, Законом України "Про власність", а порядок - Цивільно-процесуальним кодексом України.

До таких випадків відноситься вилучення майна у власника за рішенням суду при: зверненні стягнення на майно за зобов'язаннями власника; відчуженні майна, яке в силу закону не може належати громадянам; відчуженні нерухомості у зв'язку з вилученням земельної ділянки для суспільних потреб; викупі

пам'яток історії та культури, які безпосередньо утримуються власником; вилученні (реквізиції) майна в інтересах суспільства в умовах воєнного чи надзвичайного стану, зокрема у випадках стихійного лиха, аварій, епідемій, епізоотій, з наступною повною виплатою власникові вартості майна.

У випадках, передбачених законом, до власника може бути застосована конфіскація майна, тобто безоплатне вилучення у власника такого майна за вироком суду або в разі вчинення адміністративного проступку.

Власник має право вчиняти щодо свого майна будь-які дії, що не суперечать закону. Всім власникам забезпечуються рівні умови здійснення своїх прав. Але, здійснюючи свої права, власник зобов'язаний не порушувати права, свободи, гідність та охоронювані законом інтереси суспільства, не завдавати шкоди навколишньому середовищу, не погіршувати природну якість землі, води, інших об'єктів природи. При здійсненні своїх прав і виконанні обов'язків власник зобов'язаний додержуватись моральних засад суспільства.

Стаття 42. Кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом.

Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом.

Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів.

Підприємництво - це гарантована Конституцією України самостійна ініціатива, систематична, на власний ризик і не заборонена законом діяльність по виробництву продукції, виконанню робіт, наданню послуг та заняттю торгівлею з метою одержання прибутку.

Суб'єктами підприємницької діяльності можуть бути громадяни України, інших держав, особи без громадянства, що не обмежені законом у правоздатності або дієздатності, безпосередньо або через створені ними юридичні особи. Підприємницька діяльність може бути основним видом діяльності громадянина. Якщо підприємницька діяльність не є основною, то законодавство про підприємництво стосується тієї її частини, яка за своїм характером є підприємницькою.

Конституцією і законом обмежується така діяльність депутатів, посадових чи службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України "Про підприємництво" від 7 лютого 1991 р. не допускається зайняття підприємницькою діяльністю військово-службовців, службових осіб органів прокуратури, суду, державної безпеки, внутрішніх справ, державного нотаріату, а також державної влади і управління, які покликані здійснювати контроль за діяльністю підприємств.

Особи, яким суд заборонив займатися певною діяльністю, не можуть бути зареєстровані як підприємці з правом здійснення відповідного виду діяльності до закінчення терміну, встановленого вироком суду.

Підприємці мають право без обмежень приймати рішення і здійснювати самостійно будь-яку діяльність, що не суперечить чинному законодавству. В установленому законом порядку Верховна Рада України затверджує перелік видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, а також тих, підприємство в яких не застосовується у зв'язку з підвищеними вимогами до безпеки робіт та централізації функцій управління.

Підприємництво здійснюється на основі таких принципів: вільний вибір діяльності; залучення на добровільних засадах до здійснення підприємницької діяльності майна та коштів громадян і юридичних осіб; самостійне формування програми діяльності та вибір постачальників і споживачів виробленої продукції, встановлення цін відповідно до вимог законодавства; вільний найм працівників; вільне розпорядження прибутком, що залишається після внесення обов'язкових платежів, та інші. Однією з умов

підприємницької діяльності є державна реєстрація підприємництва.

Відповідно до Конституції держава забезпечує свободу конкуренції між підприємцями, захищає споживачів від проявів несумлінної конкуренції та монополізму в будь-яких сферах підприємницької діяльності.

Держава передбачає систему заходів для обмеження зазначеного монополізму. З цією метою прийняті антимонопольні закони "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності" від 18 лютого 1992 р. та "Про Антимонопольний комітет України" від 26 листопада 1993 р. Антимонопольний комітет наділений великими повноваженнями в сфері антимонопольної діяльності, в тому числі в частині запобігання зловживанням монопольним становищем, неправомірного обмеження конкуренції, недобросовісної конкуренції. Види і межі монополії визначаються зазначеним законом, зокрема зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірні угоди між підприємцями, дискримінація підприємців органами влади і управління, недобросовісна конкуренція.

Державний контроль за додержанням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємців від зловживання монопольним становищем та недобросовісної конкуренції здійснюється Антимонопольним комітетом України. Основні принципи, форми і методи діяльності Антимонопольного комітету, а також його компетенція у питаннях здійснення контролю за додержанням антимонопольного законодавства, вжиття заходів до попередження чи припинення його порушень, а також щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності визначені законом "Про Антимонопольний комітет України".

Реалізація встановленого Конституцією України обов'язку держави щодо захисту прав споживачів забезпечується спеціальними законами. Так, Законом України "Про захист прав споживачів" в редакції від 15 грудня 1993 р. передбачено, що споживачі на території України під час придбання, замовлення або використання товарів (робіт, послуг) для задоволення своїх потреб мають право на державний захист своїх прав; гарантований рівень споживання; належну

якість товарів (робіт, послуг) торговельного та інших видів обслуговування; безпеку товарів (робіт, послуг); відшкодування збитків, завданих товарами (роботами, послугами) неналежної якості, а також шкоди, заподіяної небезпечними для життя і здоров'я людей товарами (роботами, послугами), у випадках, передбачених законодавством; звернення до суду та інших уповноважених державних органів за захистом порушених прав; об'єднання в громадські організації споживачів (об'єднання споживачів). Державний захист споживачів здійснюється органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, Державним комітетом України по стандартизації, метрології та сертифікації, Державним комітетом України у справах захисту прав споживачів та їх органами на місцях у межах повноважень, встановлених для них законодавством.

Слід зауважити, що Законом України "Про споживчу кооперацію" від 10 квітня 1992 р. передбачено захист прав споживачів, які об'єдналися у споживчі товариства і спілки для спільної господарської діяльності з метою поліпшення свого економічного і соціального стану. Але така діяльність не відноситься до підприємницької і на неї не поширюються закони "Про підприємництво" та "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності".

Стаття 43. Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Використання примусової праці забороняється. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан.

Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом.

Використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється.

Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення.

Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом.

Вільне обрання праці або вільне погодження на неї проголошене ч. 1 ст. 43 Конституції України у відповідності із статтею 23 Загальної декларації прав людини. Вільне обрання праці та вільне погодження на неї означає, що тільки самій особі належить виключне право розпоряджатися своїми здібностями до творчої і продуктивної праці. Причому людина може обрати той чи інший вид діяльності, рід занять. Вона може, наприклад, працювати по найму за трудовим договором (контрактом) або ж самостійно забезпечити себе роботою як підприємець, фермер, член кооперативу, займатись індивідуальною трудовою діяльністю. Право вільно розпоряджатися своїми здібностями до праці означає і право взагалі не займатись трудовою діяльністю. Незайнятість особи не повинна розглядатися як підстава для притягнення її до будь-якої відповідальності.

Дуже важливою є норма, яка вводиться в дію ч. 2 ст. 43 Конституції. Вона передбачає обов'язок держави по створенню умов для повного здійснення громадянами права на працю, гарантуванню рівних можливостей у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізації програм професійно-технічного навчання і підготовки та перепідготовки кадрів. Комплекс цих обов'язків держави можна, по-перше, розглядати як певний механізм забезпечення того права, яке передбачене у ч.1 цієї статті. По-друге, реалізація вказаних обов'язків може привести до порушення вкрай актуальних питань про приєднання України до ряду конвенцій МОП, наприклад Конвенції 156 "Про рівне поводження і рівні можливості працюючих чоловіків і жінок: працівників з сімейними обов'язками" (1981 р.).

Втім, неможливо не звернути увагу на деяку неузгодженість положень частин першої та другої даної статті. Справа в тому, що у частині першій мова йде

про право кожного (тобто про право людини). Між тим у частині другій йдеться про обов'язки держави щодо громадян. Це створює враження, що принцип рівних можливостей у виборі професії або роду трудової діяльності, зокрема однакову для всіх можливість просування по роботі на відповідні більш високі ступені, не торкається іноземців або осіб без громадянства. Між тим подібне редакційне звуження права на працю не відповідає вимогам статей 6 та 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, ратифікованого Україною.

Заборона примусової праці передбачена у статті 8 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права і знайшла своє відображення в Конституції України. Термін "примусова чи обов'язкова праця" означає всяку роботу чи службу, що вимагається від будь-якої особи під загрозою якого-небудь покарання, роботу, для якої ця особа не запропонувала добровільно своїх послуг. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба; праця в умовах надзвичайних обставин (стихійного лиха, аварії, нещасного випадку); робота, яка виконується за вироком суду, що вступив в законну силу

Основні положення щодо реалізації конституційного права громадян на належні, безпечні і здорові умови праці в процесі трудової діяльності визначає КЗпП України (ст. 153 - 173¹) та закони про охорону праці від 15 грудня 1993 р. Законодавство про охорону праці регулює відносини між власником підприємства, установи, організації (або його відповідним уповноваженим) і працівником з питань безпеки, гігієни праці та виробничого середовища і встановлює єдиний порядок організації охорони праці в Україні. Право на заробітну плату не нижче встановленого законом рівня забезпечується Законом України "Про оплату праці" від 24 березня 1995 р., зокрема розміром мінімальної заробітної плати, яка є державною соціальною гарантією, обов'язковою на всій території України для підприємств усіх форм власності і господарювання (ст. 3), обмеженням розміру відрахувань із заробітної плати (ст. 26) та ін.

Положення Конституції щодо праці жінок та неповнолітніх знаходять відображення у чинному законодавстві у ст. 174, 190 КЗпП України, якими забороняється застосовувати працю жінок, осіб мо-

лодше 18 років на важких роботах і на роботах із шкідливими або небезпечними умовами праці, а також на підземних роботах, крім деяких підземних робіт для жінок (нефізичних робіт або робіт по санітарному та побутовому обслуговуванню). Забороняється також залучати вказаних осіб до підіймання і переміщення речей, вага яких перевищує встановлені для них граничні норми. Переліки цих робіт затверджуються Міністерством охорони здоров'я України за погодженням з Державним комітетом України по нагляду за охороною праці.

Чинним законодавством, зокрема ст. 232 КЗпП України, передбачається і судовий захист громадян від незаконного звільнення. Спори працівників про поновлення на роботі незалежно від підстав припинення трудового договору, зміну дати і формулювання причини звільнення, оплату за час вимушеного прогулу, за винятком спорів для деяких категорій працівників, розглядаються безпосередньо в районних (міських) судах.

Що стосується винагороди за працю, то її захист, строки і періодичність сплати, а також інші відповідні питання регулюються Законом України "Про оплату праці" від 24 березня 1995 р.

Стаття 44. Ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів.

Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей.

Ніхто не може бути примушений до участі або до неучасті у страйку.

Заборона страйку можлива лише на підставі закону.

Закріплення Конституцією України права працівників на страйк є відтворенням в ній положень статті 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права.

Право на страйк належить лише тим, хто працює, і може бути використане ними для захисту своїх економічних і соціальних інтересів, що порушуються роботодавцем, в тому числі і державою. Страйк є крайнім засобом вирішення колективного трудового спору (конфлікту). Страйк не допускається, якщо він

створює загрозу життю і здоров'ю людей, а також на підприємствах і в організаціях залізничного і міського громадського транспорту (включаючи метро), цивільної авіації, зв'язку, енергетики, оборонних галузей (у підрозділах, безпосередньо зайнятих виробництвом продукції оборонного призначення), у державних органах, на підприємствах і в організаціях, на які покладено виконання завдань по забезпеченню обороноздатності, правопорядку і безпеки країни, у безперервно діючих виробництвах, зупинення яких пов'язане з тяжкими і небезпечними наслідками.

Конституція не передбачає можливості страйку працюючих з політичними вимогами. Тому такий страйк буде незаконним і не може бути допущений.

Конституція встановлює основи порядку здійснення права на законний страйк, вимагаючи урахування страйкуючими необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод громадян. Порядок здійснення цього права регламентується до цих пір нормами Закону колишнього СРСР "Про порядок розгляду колективних трудових спорів (конфліктів)" від 9 жовтня 1989 р в редакції від 20 травня 1991 р

Брати чи не брати участь у страйку вирішує кожен працівник добровільно. За примушення до участі або неучасті в страйку винні особи несуть відповідальність у передбаченому законом порядку.

Рішення про визнання страйку незаконним приймається судом. Таке рішення зобов'язує трудові колективи припинити страйк і приступити до роботи не пізніше наступного дня після вручення копії рішення органів, який очолює страйк.

Стаття 45. *Кожен, хто працює, має право на відпочинок.*

Це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, встановленням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час.

Максимальна тривалість робочого часу, мінімальна тривалість відпочинку та оплачуваної щорічної відпустки, вихідні та святкові дні, а також інші умови здійснення цього права визначаються законом.

Право кожного, хто працює, на відпочинок проголошено статтею 24 Загальної декларації прав людини та витікає з вимог статті 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права. У чинному законодавстві воно знайшло закріплення в ст. 2 КЗпП України. До речі, цим кодексом досить детально врегульовані положення, які стосуються гарантій використання зазначеного права.

Нормальна тривалість робочого часу працівників у відповідності із ст. 50 КЗпП не може перевищувати 40 годин на тиждень. Скорочена тривалість робочого часу встановлюється для працівників, зайнятих на роботах з шкідливими умовами праці, - не більше 36 годин на тиждень. Скорочена тривалість робочого часу встановлена також для неповнолітніх, для окремих категорій працівників (вчителів, лікарів та інших). При роботі у нічний час встановлена тривалість роботи (зміни) скорочується на одну годину.

Право на відпочинок забезпечується встановленням у КЗпП України тривалості перерви між змінами, яка має бути не меншою подвійної тривалості часу роботи в попередній зміні (ст. 59 КЗпП), а також наданням перерви для відпочинку і харчування тривалістю не більше двох годин (ст. 66 КЗпП), щотижневих днів відпочинку (ст. 67 КЗпП). При п'ятиденному робочому тижні працівникам надаються два вихідні дні на тиждень, а при шести-денному робочому тижні - один вихідний день. Робота також не провадиться у святкові та неробочі дні, які встановлені ст. 73 КЗпП України.

Всім працівникам надаються щорічні відпустки із збереженням місця роботи (посади) і середнього заробітку. Щорічна відпустка надається працівникам тривалістю не менш ніж 15 робочих днів. Працівникам молодше вісімнадцяти років щорічна відпустка надається тривалістю один календарний місяць.

Чинне законодавство передбачає також щорічні додаткові відпустки, які надаються працівникам, зайнятим на роботах із шкідливими умовами праці; працівникам, які зайняті в окремих галузях народного господарства і мають тривалий стаж роботи на одному підприємстві або в організації; працівникам з ненормованим робочим днем; працівникам, діяльність яких відбувається в несприятливих географічних районах та в інших випадках, передбачених законодавством. Умови та порядок надання щорічних та

додаткових відпусток регулюються ст. 74 - 84 КЗпП України.

Стаття 46. Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Конституція закріплює право громадян на соціальний захист та встановлює види соціального забезпечення. Зокрема, закріплюється право на забезпечення у старості, при втраті годувальника, у разі втрати повної чи часткової працездатності (перехід на інвалідність), при тимчасовій втраті працездатності, а також у випадку безробіття, що сталося з незалежних від громадянина причин. Основні з них передбачає Закон України "Про пенсійне забезпечення" від 5 листопада 1991 р.: пенсії за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника, за вислугу років, а також соціальні пенсії, що призначаються і виплачуються непрацездатним громадянам при відсутності у них права на трудову пенсію.

Закон України "Про зайнятість населення" від 1 березня 1991 р. визначає правові, економічні та організаційні основи захисту населення України від безробіття. Безробітними визнаються працездатні громадяни, які з незалежних від них причин не мають заробітку або інших доходів через відсутність підходящої роботи, зареєстровані в державній службі зайнятості, дійсно шукають роботу і здатні її виконувати.

Громадянам України гарантується право на матеріальне забезпечення при тимчасовій втраті працездатності, на допомогу по вагітності і пологах, при

народженні дитини та по догляду за дитиною, допомогу на поховання. Соціальний захист непрацевдатних громадян також здійснюється шляхом створення спеціальних державних закладів по догляду за непрацевдатними (будинки-інтернати для самотніх громадян, територіальні центри соціального обслуговування пенсіонерів і інвалідів тощо).

Що стосується захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, то він здійснюється шляхом пенсійного забезпечення та надання їм відповідних компенсацій і пільг (Закон України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 28 лютого 1991 р.).

Соціальні права громадян України забезпечуються системою загальнообов'язкового державного соціального страхування. Джерелом коштів соціального страхування є головним чином асигнування із державного бюджету, страхові внески громадян, підприємств, установ і організацій.

Реалізація та фінансування діючої системи соціального забезпечення населення України спирається переважно на державне забезпечення і управління.

Разом з тим поглиблення економічної реформи, свобода підприємництва, вільний вибір виду зайнятості, лібералізація цін, регулювання оплати праці через тарифні угоди зумовлюють необхідність вироблення відповідного механізму соціального забезпечення населення. Концепція соціального забезпечення населення України, яка схвалена постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 р., виходить з того, що соціальне забезпечення поширюється на громадян, які працюють за наймом, членів їх сімей та непрацевдатних осіб. На громадян, які самотійно забезпечують себе роботою, включаючи підприємців, осіб зайнятих творчою діяльністю, членів кооперативів, фермерів, поширюються лише ті соціальні гарантії, у фінансуванні яких вони беруть участь.

Згідно з цією Концепцією соціальне страхування є основним джерелом матеріального забезпечення громадян. Запроваджуються такі самотійні види соціального страхування: *страхування на випадок безробіття* - створюється фонд сприяння зайнятості населення за рахунок страхових внесків підприємств, громадян і надходжень із державного та місцевих

бюджетів; *медичне страхування* - створюється фонд медичного страхування за рахунок внесків підприємств, громадян та благодійних внесків громадян і підприємств, інших джерел, не заборонених законом. Медичне страхування покликано забезпечити право працюючих громадян та членів їх сімей на кваліфіковане медичне обслуговування, матеріальне забезпечення у разі тимчасової непрацездатності у зв'язку з хворобою, на допомогу по вагітності і пологах, допомогу при народженні дитини, по догляду за хворою дитиною, по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, санаторно-курортне лікування та відпочинок, допомогу на поховання (крім поховання пенсіонерів, що здійснюється за рахунок пенсійного фонду); *страхування від нещасних випадків на виробництві* - фонд створюється за рахунок страхових внесків підприємств і спрямовується на виплату пенсій по інвалідності, що настала у зв'язку з нещасним випадком на виробництві, професійним захворюванням, та допомоги в разі тимчасової непрацездатності з тих же причин, відшкодування збитків, завданих каліцтвом на виробництві, та інших виплат працівникам і членам їх сімей, пов'язаних з нещасними випадками на виробництві; *пенсійне страхування* - фонд створюється за рахунок страхових внесків підприємств та громадян і направляєтся на виплати трудових пенсій за віком, за вислугу років, по інвалідності та в разі втрати годувальника (крім пов'язаних з нещасним випадком на виробництві і професійним захворюванням, що виплачуються за рахунок фонду страхування від нещасних випадків), допомоги на поховання пенсіонерів.

Крім соціального страхування Концепція передбачає виплату соціальної допомоги непрацездатним, малозабезпеченим громадянам і найменш захищеним категоріям населення за рахунок коштів державного і місцевого бюджетів. Це виплата соціальної пенсії особам, що не мають права на трудову пенсію, надання допомоги і пільг сім'ям, що виховують дітей, обслуговування пенсіонерів, інвалідів, одиноких непрацездатних громадян у будинках-інтернатах і допомоги вдома, надання натуральної допомоги малозабезпеченим громадянам шляхом забезпечення безоплатними обідами, одягом, паливом, пільгами щодо квартирної плати тощо.

Одним із видів матеріального забезпечення громадян є компенсації і пільги громадянам, які потерпіли від техногенно-екологічних та природних катастроф. Спеціальний фонд створюється головним чином за рахунок надходжень із державного та місцевих бюджетів і використовується на відшкодування потерпілим громадянам шкоди, завданої їх здоров'ю та надання їм пільг, передбачених законодавством.

Запровадження вказаної системи соціального страхування здійснюється поступово шляхом запровадження окремих його елементів при дотриманні необхідної наступності. Спочатку створюються передумови реформування системи соціального захисту, удосконалюється управління страховими фондами, започатковується приватне страхування на комерційній основі. По досягненні стабілізації в економіці країни будуть прийняті відповідні акти, що закріплюють здійснення реформ соціального страхування.

Пенсії, а також інші види соціальної допомоги, які є основним джерелом існування, повинні забезпечувати рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму, що встановлюється законодавством (див. коментар до ст. 48 Конституції).

Стаття 47. *Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.*

Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.

Кожний мешканець України має право на житло. Він може побудувати будинок і обслуговуючі його будівлі, придбати їх у власність на основі цивільно-правових угод або взяти в оренду. Громадяни України мають право на одержання у встановленому порядку житлового приміщення (квартири) у будинках державного житлового фонду (будинки і жилі приміщення, що належать державі), у будинках громадського житлового фонду (будинки, що належать кооперативним

організаціям та їх об'єднанням, профспілковим організаціям), фонду житлово-будівельних кооперативів (будинки, які збудовані і належать житлово-будівельним кооперативам).

Житлові будинки, побудовані громадянами України або придбані ними на основі цивільно-правових угод, є їх власністю. Власним будинком громадянин на свій розсуд володіє, користується і розпоряджається. Він може вчиняти щодо своєї власності будь-які дії, що не суперечать закону, може його безоплатно або за плату передавати у володіння або користування іншим особам, а також відчужувати. Здійснюючи свої права, власник будинку зобов'язаний не завдавати шкоди навколишньому середовищу, не порушувати права та охоронювані законом інтереси інших громадян, підприємств, організацій і держави, а також додержуватись моральних засад суспільства (Закон України "Про власність" від 7 лютого 1991 р.).

Житлові приміщення (квартири) в будинках державного і громадського фонду надаються на основі договору найму житлового приміщення у безстрокове користування. Умови користування житловим приміщенням, права і обов'язки наймача і членів його сім'ї у будинках державного і громадського фонду визначаються Житловим кодексом України.

Громадяни, які потребують поліпшення житлових умов, можуть вступити до житлово-будівельного кооперативу і одержати з житлового фонду кооперативу житлове приміщення (квартиру). Права і обов'язки члена кооперативу, а також членів його сім'ї, умови користування і підстави припинення користування житловим приміщенням (квартирами) визначаються статутом кожного житлового кооперативу.

Надання житла в будинках державного і громадського фонду провадиться в першу чергу громадянам, які потребують соціального захисту (інваліди, ветерани війни і праці, учасники воєнних дій), як правило, безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Громадяни України, які користуються державним житлом на умовах найму, можуть приватизувати займане ними житло у порядку і на умовах, передбачених Законом України "Про приватизацію державного житлового фонду" від 19 червня 1992 р.

Право громадян на житло гарантується (забезпечується) шляхом стимулювання державою будівництва та реконструкції як державного і громадського, так і приватного житлового фонду; розширення обсягів спорудження більш комфортного житла, малоповерхових будинків садибного типу, розвитку малих і середніх населених пунктів; забезпечення державним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов (перш за все малозабезпечених, інвалідів, ветеранів війни, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи); надання пільгових кредитів для спорудження або придбання власного житла в першу чергу громадянам, які тривалий час перебувають на обліку для поліпшення житлових умов, а також молодим сім'ям; сприяння збільшенню обсягів будівництва, поліпшенню якості та підвищенню рівня благоустрою житла в сільських населених пунктах, створення житлово-комунальної служби села; подальшого, у міру реформування заробітної плати, переходу на самоокупну систему оплати за користування житлом і за комунальні послуги та надання адресних субсидій на ці витрати громадянам, які потребують соціального захисту.

Житлові права громадян України охороняються законом. Ніхто не може бути виселений із займаного жилого приміщення або обмежений у праві користуватися жилим приміщенням інакше як з підстав і в порядку, передбаченому законом. Винятком можуть бути випадки, коли житлові права здійснюються у суперечності з призначенням цих прав або з порушенням прав інших громадян, державних та інших організацій.

Житлові будинки, що перебувають у власності громадян, не можуть бути вилучені у них, власника будинку не може бути позбавлено права користуватися ним, крім випадків, передбачених законом, наприклад у разі знесення будинку у зв'язку з вилученням земельної ділянки для державних або громадських потреб, конфіскації будинку за вироком суду у зв'язку з вчиненням злочину тощо.

Стаття 48. Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.

Конституція закріплює право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї. Основним елементом, що визначає життєвий рівень громадян, є одержувана ними заробітна плата - винагорода, яку за трудовим договором власник або уповноважений ним орган (або особа) виплачує працівникові за виконану ним роботу. На жаль, розмір оплати праці в умовах переходу до ринкової економіки і кризи виробництва не завжди забезпечує достатнього життєвого рівня працівників і їх сімей.

З метою гарантування певного розміру оплати працівникам за виконану ними роботу держава в законодавчому порядку встановлює мінімальну заробітну плату. Вона є соціальною гарантією, обов'язковою на всій території України для підприємств усіх форм власності і господарювання. Згідно з Законом України "Про оплату праці" від 24 березня 1995 р. мінімальна заробітна плата в Україні визначається у розмірі не нижчому за вартісну величину межі малозабезпеченості з розрахунку на працездатну особу. Розмір мінімальної заробітної плати встановлюється Верховною Радою України один раз на рік при затвердженні державного бюджету. В період між переглядом розміру мінімальної заробітної плати індивідуальна заробітна плата підлягає індексації згідно з чинним законодавством.

Громадянам України надається можливість поповнювати свої доходи шляхом виконання додаткової роботи за сумісництвом.

Непрацездатним громадянам (інвалідам, пенсіонерам), сім'ям з дітьми, самотніми матерями та деяким іншим категоріям малозабезпечених громадян надається державна допомога та пільги, що дає певну можливість вирівнювати їх доходи, підносити їх до рівня межі малозабезпеченості.

Концепція соціального забезпечення населення України, про яку йшла мова в коментарі до ст. 46 Конституції, виходить із того, що підтримання життєвого рівня населення в перехідний до ринкової економіки період забезпечуватиметься проведенням цілого ряду взаємопов'язаних заходів, спрямованих як на стимулювання збільшення виробництва споживчих товарів, так і на підвищення доходів громадян.

Залежно від темпів зростання споживчих цін, підвищуватиметься мінімальний розмір заробітної

плати, пенсій, а також стипендій, розмір грошової допомоги громадянам з мінімальними доходами.

Стаття 49. *Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.*

Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм.

Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності.

Держава dbae про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя.

Відповідно до статті 12 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права кожна людина має право на медичну допомогу та медичний догляд у разі хвороби. Це невід'ємне право людини знайшло відображення у частині першій ст. 49 Конституції, яка наголошує, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Зміст права громадян на охорону здоров'я визначається ст 6 Основ законодавства України про охорону здоров'я. Це право, зокрема, передбачає життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та соціальне обслуговування і забезпечення, який є необхідним для підтримки здоров'я людини; безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; безпечні і здорові умови праці, навчання, побуту та відпочинку; кваліфіковану медико-санітарну допомогу, включаючи вільний вибір лікаря і закладу охорони здоров'я; правовий захист від будь-яких незаконних форм дискримінації, пов'язаних із станом здоров'я; відшкодування заподіяної здоров'ю шкоди та інші права громадян у галузі охорони здоров'я. Слід зауважити, що такими ж правами користуються іноземні громадяни та особи без громадянства, які постійно проживають на території України, якщо інше не передбачено міжнародним договором чи законодавством України (ст. 11 Основ законодавства про охорону здоров'я).

Цільовий комплексний підхід до вирішення проблем охорони здоров'я в Україні забезпечують відповідні соціально-економічні, медико-санітарні і оздоровчо-профілактичні програми, які фінансуються державою. Такі загальнодержавні програми розробляються і здійснюються Кабінетом Міністрів України, а місцеві програми, що відображають специфічні потреби охорони здоров'я населення, яке проживає на відповідних територіях, формуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування.

Складовою механізму фінансування охорони здоров'я є медичне страхування - система заходів по створенню спеціального грошового страхового фонду, з коштів якого відшкодовуються витрати на медичні послуги, утримання хворих у лікувально-профілактичних установах та інша матеріальна шкода, що пов'язана з порушенням здоров'я, працездатності і соціальної активності людини. Держава забезпечує створення і функціонування системи медичного страхування населення. Страхування громадян здійснюється за рахунок Державного бюджету України, коштів підприємств, установ і організацій та власних коштів громадян. Питання організації медичного страхування і використання страхових коштів визначаються відповідним законодавством (ст. 18 Основ законодавства України про охорону здоров'я).

Важливим напрямом охорони здоров'я є надання громадянам медичних послуг. Їх ефективність і доступність забезпечується державою шляхом сприяння розвитку лікувальних закладів усіх форм власності, надання безоплатної медичної допомоги в державних і комунальних установах охорони здоров'я, існуючу мережу яких заборонено скорочувати, охоплення населення всіма видами медичних послуг: профілактичними, лікувально-діагностичними, реабілітаційними, протезно-ортопедичними і зубопротезними, а також доглядом за хворими, непрацездатними та інвалідами.

У комплексі заходів охорони здоров'я особливе місце займає державне забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя. Воно здійснюється шляхом впровадження і забезпечення дотримання санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил та норм, здійснення комплексу спеціальних санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних

заходів та організації державного санітарного нагляду. Порядок забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення визначається Законом України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 24 лютого 1994 р.

З охороною здоров'я безпосередньо пов'язана фізична культура, що спрямована на змінення здоров'я, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людей. Державна політика в цій галузі визначається Законом України "Про фізичну культуру і спорт" від 24 грудня 1993 р.

Стаття 50. *Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.*

Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена.

Безпечне для життя і здоров'я людей довкілля є такий стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується запобігання погіршенню екологічної обстановки і виникненню небезпеки для життєдіяльності населення.

Критерії безпечного стану довкілля визначаються екологічними стандартами і нормативами та технічними, санітарно-гігієнічними, будівельними та іншими нормами та правилами, що містять вимоги щодо охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до них здійснюється: розміщення, проектування, будівництво, реконструкція, введення в дію та експлуатація підприємств, споруд та інших об'єктів, застосування засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних хімічних речовин, експлуатація і обслуговування автомобільного транспорту, вирішення питань охорони довкілля від акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого впливу фізичних факторів та від забруднення радіоактивними, виробничими, побутовими, іншими відходами, а також при впровадженні відкриттів, винаходів, застосуванні нової техніки, імпортного устаткування, технологій і систем.

Здійснення заходів щодо охорони довкілля забезпечується: фінансуванням їх за рахунок державного і місцевих бюджетів, позабюджетних фондів охорони навколишнього природного середовища та власних коштів підприємств; економічним стимулюванням діяльності, яка сприяє поліпшенню якості довкілля; функціонуванням системи збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан довкілля (екологічний моніторинг); проведенням екологічної експертизи проектів господарської та іншої діяльності; державним контролем за дотриманням екологічних стандартів, нормативів і правил та застосуванням до їх порушників заходів адміністративної, кримінальної та цивільної відповідальності.

Широкі повноваження в галузі охорони довкілля надані громадянам. Вони в порядку, що визначений законодавством, мають право брати участь в обговоренні матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції екологічно небезпечних об'єктів та вносити пропозиції в державні та господарські органи з цих питань, а також в проведенні громадської екологічної експертизи, вносити пропозиції про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду, виконувати функції громадських інспекторів охорони навколишнього природного середовища тощо.

Конституційне закріплення отримали дві найважливіші складові екологічних прав громадян: право на відшкодування шкоди, заподіяної погіршенням стану довкілля, та право на отримання і використання екологічної інформації.

Кожний громадянин має право на подання до суду позовів про відшкодування шкоди внаслідок негативного впливу на довкілля діяльності підприємств, установ, організацій та окремих громадян. Така шкода відповідно до ст. 69 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р. підлягає компенсації, як правило, в повному обсязі. У відповідних випадках враховуються витрати на лікування і відновлення здоров'я та витрати, пов'язані зі зміною місця проживання, професії, а також неодолені прибутки за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням та інші витрати та неодолені прибутки

громадян, що пов'язані з погіршенням стану довкілля.

Конституція визнає екологічну інформацію відкритою, забороняє її засекретувати, гарантує вільний доступ до отримання даних про стан довкілля (обсяги, склад хімічних токсичних речовин, джерела забруднення на відповідній території, рівні радіаційного забруднення) та про якість харчових продуктів та предметів побуту, а також визнає право громадян на її поширення. Порядок реалізації громадянами права на інформацію, включаючи екологічну, визначається Законом України "Про інформацію", прийнятому 2 жовтня 1992 р.

Стаття 51. Шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки і чоловіка. Кожен із подружжя має рівні права і обов'язки у шлюбі та сім'ї.

Батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття. Повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків.

Сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою.

Вільна згода чоловіка і жінки передбачає, що ніхто із них не може бути примушений до укладення шлюбу.

Рівні права і обов'язки чоловіка і жінки у сімейних відносинах забезпечуються чинним законодавством, перш за все Кодексом законів про шлюб та сім'ю України. Рівність жінки і чоловіка полягає в тому, що вони мають однакові за кількістю і змістом права та обов'язки. Але в одних випадках кожен з подружжя має права незалежно від прав іншого подружжя, в інших - можливість використання прав одним подружжям залежить від поведінки другого. Так, хоча подружжя має рівні права на володіння, користування і розпорядження майном, яке є їх спільною сумісною власністю (ст. 22 КЗпШС), кожен з подружжя розпоряджається спільною власністю за взаємною згодою.

У КЗпШС міститься ряд норм, які безпосередньо передбачають рівність кожного з подружжя у вирішенні питань життя сім'ї. Так, питання виховання дітей та інші подібні вирішуються подружжям спільно (ст. 20), кожен з подружжя має право на вільний вибір занять, професії і місця проживання

(ст. 21). В інших випадках рівність чоловіка і жінки (батька і матері) забезпечується встановленням для них однакових прав і обов'язків. Зокрема, КЗпШС передбачено обов'язки подружжя по взаємному утриманню (ст. 32), обов'язки батьків по вихованню дітей (ст. 61), права батьків на відібрання дітей (ст. 68) та інші.

Батьки зобов'язані утримувати своїх неповнолітніх дітей і непрацездатних повнолітніх дітей, які потребують матеріальної допомоги. При ухиленні батьків від цього обов'язку кошти на утримання дітей стягуються з них в судовому порядку (ст. 82 - 89, 91-94 КЗпШС).

Діти зобов'язані піклуватися про батьків і надавати їм допомогу.

Утримання непрацездатних батьків (пенсіонерів, інвалідів I і II групи), які потребують допомоги, є обов'язком їх повнолітніх дітей. При ухиленні від цього обов'язку кошти на утримання батьків стягуються в судовому порядку. Розмір та порядок стягнення аліментів на користь батьків регулюються ст. 90 - 94 КЗпШС. Повнолітні діти, які сплачують аліменти на батьків, можуть бути притягнуті до участі в додаткових витратах, викликаних винятковими обставинами (тяжка хвороба, каліцтво, оплата праці осіб, які доглядають за батьками, та ін.). Діти можуть бути звільнені від обов'язків щодо утримання своїх батьків і стягнення витрат по догляду за ними, лише коли судом буде встановлено, що батьки свого часу ухилялися від виконання батьківських обов'язків.

Сім'я, дитинство, материнство і батьківство перебувають під захистом держави. Держава виявляє піклування про сім'ю шляхом створення і розвитку широкої мережі пологових будинків, дитячих ясел і садків, шкіл-інтернатів та інших дитячих закладів, організації і вдосконалення служби побуту та громадського харчування, виплати допомоги в разі народження дитини, надання допомоги і пільг самотнім матерям і багатодітним сім'ям, а також інших видів допомоги сім'ї у відповідності із Законом України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" від 21 листопада 1992 р. Охорона інтересів матері і дитини забезпечується спеціальними заходами по охороні праці і здоров'я жінок; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною та моральною під-

гримкою материнства і дитинства, включаючи надання відпусток по вагітності і пологах, по догляду за дитиною та інших пільг вагітним жінкам та матерям. Охорона праці вагітних жінок та жінок, що мають дітей, надання їм пільг регулюється ст. 176 - 186 КЗпП. Охорона батьківства забезпечується наданням батькам, які виховують дітей без матері, гарантій, передбачених ст. 56, 176, 177, 179, 181, 184 та 186 КЗпП, а також зазначеним вище законом України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми".

Стаття 52. Діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним.

Будь-яке насильство над дитиною та її експлуатація переслідуються за законом.

Утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу. Держава заохочує і підтримує благодійницьку діяльність щодо дітей.

Цією статтею, яка ґрунтується на положеннях статті 10 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, гарантується рівність дітей у загальногромадянських правах (на навчання, охорону здоров'я та ін.). Що стосується рівності прав дітей, які впливають із сімейних відносин, то вони регламентуються ст. 50, 57, 117 КЗпП, ст. 529 Цивільного кодексу України. Так, діти, зачаті у шлюбі, визнаному недійсним, мають ті ж самі права і обов'язки, що і діти, народжені у дійсному шлюбі. Діти, народжені від батьків, які не перебувають у шлюбі між собою, якщо походження їх встановлено за спільною заявою батьків або за рішенням суду, мають ті ж права і обов'язки щодо батьків і їх родичів, що й діти, які народилися від осіб, що перебувають у шлюбі. Усиновлені діти прирівнюються в особистих і майнових правах та обов'язках до дітей усиновителя за походженням. Зокрема, всі діти (у тому числі усиновлені) мають право на спадщину за законом.

Закон суворо карає за здійснення будь-якого насильства над дитиною та її експлуатацію. Так, згідно із ст. 41 Кримінального кодексу України вчинення злочину щодо малолітнього та підмовлення непов-

нолітнього до вчинення злочину або залучення неповнолітнього до участі в злочині кваліфікуються як обставини, що обтяжують відповідальність за злочин. Кримінальний кодекс містить ряд статей, що передбачають кримінальну відповідальність за скоєння злочину проти дітей (ст. 96 КК передбачає кримінальну відповідальність за умисне вбивство матерію своєї новонародженої дитини; ст.111 - за залишення без допомоги малолітнього, що знаходиться в небезпечному для життя стані; ст.115 - за зловживання опікунськими правами та залишення підопічних дітей без нагляду і допомоги; ст. 117 - за згвалтування неповнолітньої або малолітньої; ст.120 - за статеві зносини з особою, яка не досягла статевої зрілості; ст. 121 - за розбещення неповнолітніх; ст. 122 - за мужолозтво у відношенні до неповнолітніх; ст. 124 - за викрадення чужої дитини; ст. 208 - за втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність, в пияцтво, заняття жебрацтвом, проституцією, азартними іграми, а також використання неповнолітніх з метою паразитичного існування; ст. 208¹ - за доведення неповнолітнього до стану сп'яніння).

Для дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, створюються школи-інтернати, дитячі будинки, в тому числі сімейного типу, з повним державним утриманням

Заохочення та підтримка благодійницької діяльності щодо дітей з боку держави проявляється перш за все у зменшенні балансового прибутку, який підлягає оподаткуванню, на суму грошових коштів, матеріальних цінностей і нематеріальних активів підприємств, перерахованих до відповідних дитячих установ, закладів; у звільненні коштів, що надходять у вигляді пожертвувань від юридичних і фізичних осіб фондам, дитячим закладам і установам, від оподаткування (ст.3 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" від 28 грудня 1994 р.).

Стаття 53. Кожен має право на освіту.

Повна загальна середня освіта є обов'язковою.

Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної,

вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі.

Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Відповідно до статті 13 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права Конституція визнає право на освіту за кожною людиною, незалежно від її статі, раси, національності, соціального і майнового стану, роду та характеру занять, світоглядних переконань, належності до партій, ставлення до релігії, стану здоров'я та інших обставин. Це право забезпечується: розгалуженою мережею закладів освіти, заснованих на державній та інших формах власності, наукових установ, закладів післядипломної освіти; відкритим характером закладів освіти, створенням умов для вибору профілю навчання і виховання відповідно до здібностей та інтересів громадянина; різними формами навчання - очною, вечірньою, заочною, екстернатом, а також педагогічним патронажем.

Вимоги до змісту, обсягу і рівня освітньої та фахової підготовки встановлюються державними стандартами освіти. Вони є основою оцінки освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня громадян незалежно від форм одержання освіти.

З метою забезпечення певного рівня освіти в Україні ст.53 Конституції встановлює вимогу щодо обов'язкового отримання повної загальної середньої освіти. Держава бере на себе обов'язок щодо забезпечення доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої та професійної освіти в державних і комунальних навчальних закладах. Це здійснюється шляхом створення різних типів дошкільних, середніх загальноосвітніх, професійно-технічних закладів, які в залежності від свого призначення надають можливість отримати освіту всім дітям незалежно від віку, фізичного і розумового стану, життєвого рівня сім'ї, а також забезпечують виховання і

навчання дітей-сиріт, дітей і підлітків, що потребують соціальної реабілітації. Особливо обдарованим дітям держава надає підтримку і заохочення (стипендії, направлення на навчання і стажування до провідних вітчизняних і закордонних освітніх, культурних центрів і т. ін.).

До конституційних обов'язків держави відноситься забезпечення розвитку вищої і післядипломної освіти. Вищі заклади освіти незалежно від форми власності підрозділяються на чотири рівні акредитації, кожен з яких дає змогу готувати фахівців певного освітньо-кваліфікаційного рівня. В державних і комунальних закладах громадяни згідно зі ст. 53 мають право безоплатно отримати вищу освіту. Прийом громадян в ці заклади здійснюється на конкурсній основі відповідно до здібностей.

Учні та студенти мають право на забезпечення стипендіями, гуртожитками, інтернатами у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів.

Післядипломна освіта (одержання нової кваліфікації, нової спеціальності та професії на основі раніш здобутої у закладах освіти) здійснюється закладами післядипломної освіти (академії, інститути, центри підвищення кваліфікації та ін.) на договірних засадах з підприємствами і організаціями з урахуванням державного контракту (замовлення).

Розвиваючи демократичні здобутки, відображені в чинному законодавстві, Конституція сприйняла положення Декларації прав національностей України від 1 листопада 1991 р., де гарантувалося створення належних умов для розвитку всіх національних мов і культур, право вільного користування рідними мовами в усіх сферах суспільного життя, включаючи освіту, та закону "Про національні меншини в Україні" від 25 червня 1992 року, ст. 6 якого гарантує користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови представникам національних меншин у державних навчальних закладах або через національні культурні товариства. Тобто Конституцією встановлено положення, яке можна розцінити більш демократичним у порівнянні з міжнародно-правовими угодами, що здебільшого містять тільки вимоги щодо забезпечення права національних меншин використовувати свою мову в приватному житті. Порядок одержання освіти національною мовою визначається

законом "Про мови в Українській РСР" від 28 жовтня 1989 р. із змінами від 28 лютого 1995 р.

Стаття 54. Громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності.

Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом.

Держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством.

Культурна спадщина охороняється законом.

Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами.

Конституційне право громадян на результати своєї інтелектуальної діяльності реалізується за допомогою ряду законодавчих актів, якими забезпечується право на вибір і зайняття інтелектуальною, творчою діяльністю, свобода літературної, художньої, наукової діяльності і творчості. До таких відносяться Закон України "Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності" від 13 грудня 1991р., укази Президента України "Про забезпечення діяльності та розвитку Академії наук України" від 20 січня 1992 р., "Про державну підтримку наукової діяльності Академії наук України" від 22 березня 1994 р. та інші акти законодавства України.

Конституцією, Цивільним кодексом, законами України забезпечуються права інтелектуальної власності, авторські права і пов'язані з ними майнові права і моральні інтереси. Об'єктами права інтелектуальної власності є твори науки, літератури та мистецтва, винаходи, корисні моделі, промислові зразки, раціоналізаторські пропозиції, знаки для товарів і послуг, результати науково-дослідних робіт та інші результати інтелектуальної праці.

Громадяни користуються однаковими правами інтелектуальної власності нарівні з юридичними осо-

бами і державою. Ці права гарантуються тим, що без згоди автора (власника) ніхто не може використовувати їх, крім винятків, визначених законом. Так, у відповідності із Законом України "Про охорону прав на винаходи і корисні моделі" від 15 грудня 1993 р. винахіднику належить право авторства, яке є невідчужуваним особистим правом і охороняється безстроково. Право власності на винахід (корисну модель) засвідчується патентом. Законом "Про авторське право і суміжні права" від 23 грудня 1993 р. охороняються твори у галузі науки, літератури і мистецтва. Автору або іншій особі, яка має відповідне право, належать виключні права на використання твору в будь-якій формі і будь-яким способом.

Охорона результатів інтелектуальної власності забезпечується Цивільним кодексом України, а також законами "Про охорону прав на промислові зразки" від 15 грудня 1993 р., "Про охорону прав на сорти рослин" від 21 квітня 1993 р., "Про племінне тваринництво" від 15 грудня 1993 р., "Про науково-технічну інформацію" від 25 грудня 1993 р. та ін.

З метою захисту своїх прав особа, яка має авторське право або будь-яку правомочність на твір, для посвідчення авторства на обнародований чи не обнародований твір протягом терміну охорони авторського права може його зареєструвати в офіційних державних реєстрах. Про реєстрацію прав автора видається свідоцтво. Спори щодо права інтелектуальної власності і результатів інтелектуальної діяльності вирішуються судами.

З метою забезпечення прав на результати інтелектуальної діяльності держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством. Основні напрямки, форми і методи державної підтримки в цій сфері визначені у згаданому вище законі "Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності", в інших законодавчих актах, в міжнародних договорах. Держава виявляє турботу про розвиток національно-культурних потреб українців, які проживають за її межами, сприяє організації центрів української культури і мистецтва, створює спеціальні фонди, проводить спільні заходи, здійснює підготовку спеціалістів. Держава сприяє розвитку творчих організацій, спілок і об'єднань, надає державну підтримку видатним ученим, винахідникам, літераторам,

майстрам культури та мистецтва, творчим колективам.

Конституційні гарантії прав громадян на розвиток і результати інтелектуальної діяльності проявляються в турботі держави про збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що мають культурну цінність, в охороні культурної спадщини. Правові, економічні, соціальні та організаційні засади розвитку культури, основні напрямки діяльності держави у сфері створення, поширення та використання культурних цінностей, вжиття заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, що знаходиться за її межами, визначені в Основах законодавства України про культуру, прийнятих Верховною Радою 14 лютого 1992 р. (див. також коментар до ст. 66)

Стаття 55. Права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права зобов'язує державу забезпечити всякій особі ефективний засіб правового захисту у випадку порушення її прав і свобод. Право на захист для будь-якої особи, яка його потребує, забезпечується державою, її компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими владами (див. ст. 2, п. 3).

Серед цих засобів захисту суб'єктивних прав і свобод людини і громадянина особливо відповідальна і ефективна роль належить суду. Конституцією передбачено, що права і свободи людини і громадянина

захищаються судом. В залежності від характеру порушень захист може здійснюватись у порядку конституційного, цивільного, кримінального або адміністративного судочинства. Демократичні принципи судочинства стають захистом від некомпетентності або можливої упередженості відповідних осіб. Наприклад, у цивільно-процесуальному законодавстві передбачено, що усяка заінтересована особа вправі в порядку, встановленому законом, звернутися до суду за захистом порушеного або оскарженого права чи охоронюваного законом інтересу. Сторони в суді - позивач і відповідач мають рівні процесуальні права, незалежно від того, що позивачем може бути громадянин, а відповідачем, припустимо, орган державної влади в особі його представника.

Вперше в законодавстві України в Конституції передбачено і гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування і службових осіб. Тим самим створено реальний механізм відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, здійснення нею обов'язку утвердження і забезпечення прав і свобод людини (див. ст. 3 Конституції).

Для нашого законодавства цілком новим є інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Практика існування цього інституту в інших країнах підтвердила його значення для захисту і забезпечення прав людини.

Кожен громадянин України або інша особа, що на законних підставах перебуває на території України, має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (див. ст. 101 Конституції).

З часу вступу України до Ради Європи нашим співвітчизникам стало можливим після повного використання національних засобів захисту своїх суб'єктивних прав і свобод, використовувати порядок, який певний час застосовується в країнах - членах Ради Європи. Це, зокрема, можливість звернень до Європейської комісії з прав людини і до Європейського суду з прав людини. За правилами прийнятності скарг до Європейської комісії та Європейського суду скарга має бути спрямована проти держави чи її

органів, які припускаються порушень прав і свобод людини, а не проти приватних осіб чи громадських об'єднань. Європейська комісія є попереднім ступенем розгляду скарг і веде роботу з оцінки відповідності скарг матеріальним і процесуальним нормам Ради Європи. Знайшовши, що викладені у скарзі факти відповідають дійсності, Комісія намагається сама врегулювати спірне питання, для чого пропонує державі, у якій, з її погляду, порушено права людини, відновити ці порушені права і вжити заходів до вдосконалення власного законодавства, приведення його у відповідність з загальноєвропейськими нормами. Якщо це не вдається - справа надходить до Європейського суду з прав людини, який виступає як суд першої інстанції. Рішення Суду, що є остаточним, передається Комітету Міністрів Ради Європи, який у свою чергу приймає рішення, котрим зобов'язує державу - відповідача виконати рішення Суду і навіть надати скривдженому відповідну компенсацію.

Право звернення кожного за захистом своїх прав і свобод не обмежується лише європейськими наглядовими інститутами. Існують різні форми захисту і на глобальному міжнародному рівні. Наприклад, після зняття Україною застережень до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання 1984 року, стає можливим відповідно до статті 22 цієї Конвенції звернення до Міжнародного Комітету проти катувань.

Крім судового захисту на національному і міжнародному рівнях особа має можливість захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань також іншими не забороненими законом засобами, зокрема зверненням до громадськості, використанням засоби масової інформації тощо

Згідно зі ст. 15 Кримінального кодексу України кожна особа має право на необхідну оборону від посягання незалежно від можливості уникнути його або звернутися за допомогою до інших осіб чи органів влади. Необхідною обороною визнаються дії, вчинені з метою захисту інтересів чи прав особи, яка захищається, або іншої особи, інтересів суспільства або держави від суспільно небезпечного посягання шляхом завдання шкоди тому, хто посягає, якщо такі дії були зумовлені потребою негайного відвернення чи

припинення посягання. Не є злочином застосування зброї або будь-яких інших засобів чи предметів, незалежно від наслідків, якщо воно здійснено для захисту від нападу озброєної особи або нападу групи осіб, відвернення протиправного насильницького проникнення у житло чи інше приміщення або якщо особа, яка здійснює захист, не могла внаслідок переляку або сильного душевного хвилювання, викликаного суспільно небезпечними діями, оцінити відповідність захисту характерові посягання.

Одним із видів захисту будуть також дії, вчинені в стані крайньої необхідності, які не є злочином, хоч вони і підпадають під ознаки діяння, передбаченого кримінальним законом, оскільки відповідні дії вчинені для усунення небезпеки, що загрожує інтересам держави, громадським інтересам, особі чи правам цієї людини або інших громадян, якщо цю небезпеку за даних обставин не можна було усунути іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернута (ст. 16 Кримінального кодексу України).

Стаття 56. Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Зміст ст. 56 Конституції закріплює в національному законодавстві право на матеріальний захист особи - принцип майнової відповідальності. В ній підкреслюється, що підставою виникнення такого права є незаконні дії чи бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування або їхніх службових осіб під час здійснення ними повноважень. Тобто конституційна норма, що розглядається, спрямована на захист громадян, які потерпіли від свавілля органів державної влади, місцевого самоврядування або їх співробітників під час здійснення ними управлінських функцій, а також на зміцнення законності в діяльності цих органів.

В Цивільному кодексі глава 40, яка зараз налічує 28 статей, присвячена зобов'язанням, що виникають внаслідок заподіяння шкоди.

Зокрема, в ст. 441, 442 передбачена відповідальність організації за шкоду, заподіяну з вини її працівників під час виконання ними своїх трудових (службових) обов'язків, а також відповідальність за шкоду, заподіяну незаконними діями державних, громадських організацій і службових осіб при виконанні ними своїх обов'язків у галузі адміністративного управління.

Проголошення Конституцією права на відшкодування моральної шкоди серед основних прав громадян є значним кроком на шляху всебічного забезпечення прав і свобод людини. Здійснене вперше в конституційній практиці воно свідчить про реальність визначеного в рамках державної політики принципу пріоритету загальнолюдських цінностей.

Новітність норми про відшкодування моральної шкоди, закріпленої в Основному Законі України, полягає, насамперед, у тому, що вперше в історії існування нашої держави гідність особи визнана соціальною цінністю, а права людини розглядаються як такі, що визначають спрямованість діяльності держави. Оскільки держава гарантує відшкодування за її рахунок моральної шкоди, завданої незаконними діями чи бездіяльністю її органів чи представників, нарешті, у виборі між державою і особою, між загальним і індивідуальним перевагу надано останньому.

Не відома раніше вітчизняному праву норма про відшкодування моральної шкоди з'явилася у цивільному законодавстві України в період його інтенсивного розвитку в 1991 - 1993 рр. з прийняттям спеціальних законів, що регулюють найрізноманітніші суспільні відносини. Зокрема, передбачається компенсація моральної шкоди, заподіяної внаслідок поширення відомостей, що порочать честь та гідність і не відповідають дійсності; продажу товарів чи надання послуг неналежної якості; каліцтва чи іншого ушкодження здоров'я; незаконного перебування під слідством і судом.

Чинний Цивільний кодекс передбачає компенсацію моральної шкоди як один із способів захисту цивільних прав (ст. 6), розкриває питання відшкодування моральної шкоди у зв'язку із захистом честі, гідності та ділової репутації (ст. 7).

Про відшкодування моральних збитків йдеться й у ч. 8 ст. 9 Закону України "Про оперативнo-розшу-

кову діяльність" від 18 лютого 1992 р., а саме, у випадках порушення прав і свобод людини або юридичних осіб, а також у разі, якщо причетність до правопорушення особи, щодо якої здійснювались оперативно-розшукові заходи, не підтвердилась. Служба національної безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, Прикордонні війська України, Управління охорони вищих службових осіб України зобов'язані поновити порушені права і відшкодувати заподіяні матеріальні і моральні збитки.

Слід враховувати, що, присуджуючи відшкодування шкоди, суд, виходячи з обставин справи, зобов'язує особу, відповідальну за шкоду, відшкодувати її в натурі (надати річ того ж роду і якості, виправити пошкоджену річ і т. ін.) або повністю відшкодувати заподіяні збитки. Моральна шкода відшкодовується в грошовій або іншій матеріальній формі за рішенням суду незалежно від відшкодування майнової шкоди.

В усіх випадках відшкодування можливе, якщо доведена вина того, хто заподіяв шкоду. При цьому не має значення форма вини: чи умисел, чи необережність, за винятком окремих передбачених законом випадків. Так, шкода, заподіяна громадянину внаслідок незаконного засудження, незаконного притягнення до кримінальної відповідальності, незаконного взяття під варту як запобіжного заходу, незаконного накладання адміністративного стягнення у вигляді арешту або виправних робіт, відшкодовується державою в повному обсязі незалежно від вини службових осіб органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду в порядку, встановленому законом. До речі, подібний порядок відшкодування за збитки, завдані співробітниками Служби безпеки України або податкової служби під час виконання ними своїх обов'язків - компенсація за рахунок державного бюджету - передбачено у ч. 3 ст. 35 Закону України "Про Службу безпеки України" від 25 березня 1992 р., та в ч.3 ст.13 Закону України "Про державну податкову службу в Україні" від 24 грудня 1993 р.

Стаття 57. Кожному гарантується право знати свої права і обов'язки.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути до-

ведені до відома населення у порядку, встановленому законом.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

Основні права і свободи людини і громадянина України закріплені й гарантовані Конституцією. Вона виходить з того, що тільки їх знання дозволяє людині мати, користуватись та розпоряджатися матеріальними, політичними, культурними та соціальними благами і цінностями, основними свободами.

В той же час кожна людина повинна знати і сумлінно виконувати свої обов'язки, поважати права і законні інтереси інших осіб, оскільки це є вимогою суспільства, бути непримиренною до антисуспільних вчинків і всіляко сприяти охороні громадського порядку і додержанню трудової дисципліни.

Знання кожним громадянином України, іншими особами, що перебувають на її території, всієї сукупності прав і свобод, які вона може використовувати, та обов'язків, які повинна виконувати, є важливою передумовою правомірної поведінки і розвитку суспільної активності.

Конституція в цій статті вперше закріпила важливий обов'язок держави щодо забезпечення доведення законів та інших нормативно-правових актів, що визначають права і обов'язки громадян, до відома населення.

При цьому ставиться вимога до держави здійснити це у встановленому законом порядку. Якщо закон або інший (підзаконний) нормативно-правовий акт не буде доведений до населення або буде порушений порядок такого доведення, то він не вважається введеним в дію, не є чинним і не породжує будь-яких юридичних наслідків.

Офіційно закони України обнародуються у виданнях Верховної Ради "Відомості Верховної Ради України" та газеті "Голос України". Для забезпечення установ, організацій та підприємств, а також громадян законодавчими актами Інститут законодавства Верховної Ради України здійснює багатотомне видання збірника "Закони України". Дане видання "Коментарю до Конституції України" має на меті

роз'яснення змісту нового Основного Закону держави для широких верств населення

Реалізація обов'язку держави щодо правового інформування населення має забезпечуватися з ініціативи, під контролем і за фінансовою підтримкою з боку держави при найширшому використанні засобів масової інформації, і пропагандистською та виховною роботою серед різних верств населення, зокрема в навчальних закладах усіх рівнів. Саме цього вимагає "Всесвітній план дій по вихованню в дусі міжнародного взаєморозуміння, співробітництва, миру і в дусі поваги прав і основних свобод", прийнятий в 1993 р. з участю нашої держави.

Стаття 58. Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення.

За загальним положенням, встановленим цією статтею, закони та інші нормативно-правові акти (укази Президента, постанови Кабінету Міністрів, накази міністерств та держкомітетів тощо), не мають зворотної сили в часі, тобто не поширюються на поведінку, що мала місце /в той період, коли відповідний акт ще не був прийнятий або ще не набрав чинності (щодо моменту набрання законом чинності див. коментар ст. 94 Конституції). Не має зворотної сили як закон, що вперше встановлює юридичну відповідальність за певну поведінку, так і акт, який обтяжує відповідальність за вчинення будь-якого діяння порівняно з раніш діючим законом

Виняток з цього правила становлять закони або інші нормативно-правові акти, що пом'якшують або скасовують відповідальність і саме тому мають зворотню силу.

Скасування юридичної відповідальності означає повну її відміну. В цих випадках закон чи інший нормативно-правовий акт або їх частини, що встановлювали відповідальність, втрачають силу. Втрачати силу вони можуть у таких формах: про це безпосередньо сказано в наступному законі або іншому нормативно-правовому акті; новий закон або інший норма-

тивно-правовий акт фактично своїм змістом припиняють дві попередніх; закон або інший нормативно-правовий акт були прийняті на певний строк, і цей строк закінчився.

До законів або інших нормативно-правових актів, що пом'якшують відповідальність, відносяться ті, які порівняно до попередніх:

передбачають більш м'який вид покарання або іншого заходу впливу (замість позбавлення волі - штраф тощо); або, залишивши більш суворий вид покарання або іншого заходу впливу, встановлюють поряд з цим, альтернативно, більш м'який вид санкцій. Наприклад, в санкції статті попереднього закону передбачалося лише позбавлення волі, а в наступному - позбавлення волі або виправні роботи;

скасовують в альтернативних санкціях покарання більш суворого виду;

знижують у відносно визначених санкціях мінімальну або максимальну межу покарання або обидві ці межі. Наприклад, замість позбавлення волі на строк від 2 до 5 років, встановлюють строк від 1 до 5 років, або замість строку від 2 до 7 років встановлюють строк від 2 до 5 років тощо;

встановлюють у диспозиціях статей ознаки, що пом'якшують відповідальність особи. Наприклад, у диспозиції ст. 160 КК України в редакції законів від 12 січня 1983 р. і 8 лютого 1995 р. вартісна межа кримінально-каранної незаконної порубки в лісах I групи була 100 і 200 крб. Законом від 6 березня 1996 р. ця межа була підвищена до 250 та 300 мінімальних розмірів заробітної плати. Таким чином, нова редакція цієї статті пом'якшує відповідальність особи і закон від 6 березня 1996 р. в цій частині має зворотну силу;

конкретизують положення так званих бланкетних диспозицій, фактично пом'якшуючи відповідальність особи. Наприклад, положення диспозиції ст. 106 КК України (легкі тілесні ушкодження) конкретизувалися Правилами судово-медичного визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень від 11 січня 1978 р. Згідно з цими Правилами до легких тілесних ушкоджень з короткотрасним розладом здоров'я відносились такі, що потягли тимчасову непрацездатність особи на строк до 12 днів. Але новими Правилами від 17 січня 1995 р. до тілесних ушкоджень такого ступеня відносяться ті, що потягли короткотрасну непрацездатність особи на строк від 6 до

21 дня Таким чином, Правила 1995 р. фактично пом'якшили відповідальність особи за спричинення легких тілесних ушкоджень. Тому в цій частині зазначений нормативний акт має зворотну силу.

В тих випадках, коли закон або інший нормативно-правовий акт частково посилюють відповідальність, а частково пом'якшують, вони мають зворотну силу лише в тій частині, яка пом'якшує відповідальність.

Частина 2 ст. 58 закріплює ще одне важливе положення, за яким правопорушення - це лише таке діяння, що на час його вчинення визнавалося таким, що суперечить закону. Іншими нормативно-правовими актами відповідальність за правопорушення встановлюватися не може. Тому це положення слід розглядати як втілення відомого принципу демократичного суспільства: немає злочину і немає покарання без вказівки про це в законі.

Часом вчинення діяння слід вважати період, коли була виконана протиправна дія або мала місце протиправна бездіяльність. Оскільки ознаками правопорушення є діяння і наслідок, то особа несе відповідальність за законом, який був чинним на момент скоєння діяння, а не настання наслідку.

В цілому прокоментовані положення ст.58 Конституції свідчать про гуманні принципи, закладені в цій статті, завдяки чому людина може бути впевнена, що незалежно від будь-яких змін політичного, економічного або соціального характеру в країні вона не може бути притягнута до відповідальності, якщо на час дії закону або іншого нормативно-правового акта не вчинила правопорушення, ним передбаченого.

Стаття 59. Кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав.

Для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура.

Кожна особа має право на юридичну допомогу. Це право гарантується державою, яка спрямовує на його реалізацію правоохоронну систему країни, діючи

тим самим відповідно до міжнародно-правових вимог, зокрема Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

Правова допомога може знаходити свій вираз у наданні консультацій та роз'яснень з юридичних питань, усних і письмових довідок щодо законодавства; складанні заяв, скарг та інших документів правового характеру; посвідченні копій відповідних документів; здійсненні представництва в суді, інших державних органах перед громадянами та юридичними особами; правовому забезпеченні підприємницької та зовнішньоекономічної діяльності громадян; виконанні обов'язків відповідно до кримінально-процесуального та цивільно-процесуального законодавства тощо.

Ніхто не має права здійснювати будь-який вплив на особу у виборі нею захисника, форм та методів здійснення захисту своїх прав. Законом передбачено, що у досудовому провадженні кримінальної справи як захисник допускається лише адвокат, а в судовому розгляді такої справи за згодою підсудного як захисники можуть бути допущені близькі родичи, опікуни або піклувальники. Випадки надання безкоштовної допомоги передбачає закон.

Наданням правової допомоги на професійному рівні займаються адвокати, діяльність яких регламентується Законом України "Про адвокатуру" від 19 грудня 1992 р. Адвокатура є добровільне професійне громадське об'єднання, покликане сприяти захистові прав, свобод і представляти законні інтереси громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, юридичних осіб, подавати їм іншу юридичну допомогу. Адвокатом може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи за спеціальністю юриста або помічника адвоката не менше двох років, склав кваліфікаційні іспити, одержав свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю та прийняв присягу адвоката України.

Адвокат має право займатися адвокатською діяльністю індивідуально, відкрити адвокатське бюро, об'єднуватися з іншими адвокатами в колегії, адвокатські фірми, контори та інші адвокатські об'єднання, які діють відповідно до чинного законодавства та статутів адвокатських об'єднань.

Оплата праці адвоката здійснюється на підставі угоди між громадянином чи юридичною особою і адвокатським об'єднанням чи адвокатом. В разі участі

адвоката у кримінальній справі за призначенням та при звільненні підсудного від оплати юридичної допомоги через його малозабезпеченість оплата праці адвоката здійснюється за рахунок держави у порядку, встановленому законом.

У своїй професійній діяльності адвокат може представляти і захищати права та інтереси громадян і юридичних осіб за їх дорученням у всіх органах, підприємствах, установах і організаціях, до компетенції яких входить вирішення відповідних питань; збирати відомості про факти, які можуть бути використані як докази в цивільних, господарських, кримінальних справах і справах про адміністративні правопорушення.

Адвокат зобов'язаний неухильно дотримуватися вимог законодавства, використовувати виключно передбачені законом засоби захисту прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб і не може використовувати свої повноваження на шкоду особі, в інтересах якої діє, та відмовитись від прийнятого на себе захисту підозрюваного, обвинуваченого, підсудного.

Адвокат допускається до участі у кримінальній справі з моменту пред'явлення обвинувачення, а у разі затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, або застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під варту - з моменту оголошення їй протоколу про затримання або постанови про застосування запобіжного заходу, але не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту затримання.

У справах про суспільно небезпечні діяння, вчинені особою у стані неосудності, а також про злочини осіб, які захворіли на душевну хворобу після вчинення злочину, захисник допускається до участі у справі з моменту отримання доказів про душевне захворювання особи. У разі, коли дізнання або попереднє слідство не провадилось, захисник допускається до участі у справі після віддання обвинуваченого до суду.

У справах про суспільно небезпечні діяння, вчинені неповнолітніми, які не досягли віку, з якого законом встановлено кримінальну відповідальність, захисник допускається до участі з моменту ознайомлення неповнолітнього та його батьків або осіб, що їх замінюють, з постановою про закриття справи і з матеріалами справи, а в разі поміщення неповнолітнього у приймальник-розподільник - не пізніше

Двадцяти чотирьох годин з моменту такого поміщення.

Стаття 60. Ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази.

За віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність.

Відповідно до чинного законодавства видання розпоряджень та наказів є однією з форм реалізації владних повноважень посадових осіб. Ними є - особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також займають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням.

Розпорядження - це правовий акт, який має владний характер та видається в межах повноважень, наданих посадовій особі чи державному органу. Наказ являє собою правовий акт управління, який видається на основі діючого законодавства та актів вищестоящих органів відповідними керівниками міністерств, відомств, підприємств, установ та організацій. Ці акти можуть мати індивідуальний або нормативний характер.

Розпорядження та накази мають бути законними, чіткими, зрозумілими і виконуватися беззаперечно, точно і в строк. Вони є обов'язковими для виконання фізичними та юридичними особами, яким ці накази чи розпорядження безпосередньо адресовані. Невиконання правомірного розпорядження чи наказу тягне за собою певний вид юридичної відповідальності.

У випадку, коли віддані розпорядження чи накази суперечать діючому законодавству, вони мають бути негайно приведені у відповідність до останнього або відмінені особою, що їх віддала, чи вищестоящою посадовою особою. Це положення стосується також і явно злочинних розпоряджень та наказів, тобто таких правових актів, дія яких спрямована на вчинення злочину. При цьому особа, що їх віддає, а також особа, що їх виконує, повинні усвідомлювати злочинний характер цих правових актів.

Ніхто не має права примушувати особу виконувати явно злочинні розпорядження чи накази, і ніхто не зобов'язаний їх реалізовувати. Наприклад, згідно з п. 10 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ Української РСР, який затверджено Указом Президії Верховної Ради УРСР 29 липня 1991 р., в разі одержання неправомірного наказу підлеглий зобов'язаний негайно доповісти про неправомірність наказу особі, що його віддала. В разі підтвердження наказу - не виконувати його, а доповісти старшому прямому начальникові.

За віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу в залежності від характеру скоєного правопорушення та його наслідків винна особа може бути притягнута до того чи іншого виду юридичної відповідальності згідно з чинним законодавством.

Стаття 61. Ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення.

Юридична відповідальність особи має індивідуальний характер.

Здійснення правопорушень тягне за собою юридичну відповідальність у вигляді застосування до правопорушників заходів державного примусу. В залежності від характеристики видів правопорушень розрізняються і види юридичної відповідальності, а саме: кримінальна, адміністративна, цивільна, дисциплінарна та матеріальна.

Ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення.

Це положення цілком відповідає міжнародно-правовим вимогам про права людини. Так, згідно з п.7 статті 14 Міжнародного пакту про цивільні та політичні права ніхто не повинен бути вдруге засуджений чи покараний за злочин, за який він уже був остаточно засуджений або виправданий відповідно до чинного закону або кримінально-процесуального права кожної країни.

Стаття 35 Європейської конвенції "Про передачу кримінальних справ" 1972 р., яка ратифікована Україною, встановлює правило, за яким особа,

відносно якої є остаточне та здійснюване рішення кримінального суду, не може за ту ж дію бути піддана судовому переслідуванню, винесенню вироку і здійсненню санкцій в іншій Договірній Державі: коли ця особа визнана невинуватою у злочині; коли санкція, що накладається, повністю приведена до виконання чи приводиться до виконання, повністю або відносно частини, яка не приведена до виконання, підпадає під помилування чи амністію; не може бути у подальшому здійснена у зв'язку із закінченням терміну; коли суд визнав правопорушника винним, не накладаючи на нього санкцій

В основу притягнення до юридичної відповідальності має бути покладений конкретний склад правопорушення, яке скоїла особа. Відмінність у складі правопорушення (як в цілому, так і в конкретних його елементах) дає підстави для притягнення особи до різних видів юридичної відповідальності (наприклад, при скоєнні крадіжки чи умисного знищення або пошкодження майна громадян винна особа може бути притягнута до кримінальної та цивільно-правової відповідальності).

Юридична відповідальність встановлюється за скоєння конкретного правопорушення конкретною особою, тобто вона має індивідуальний характер і характеризується, наприклад, наявністю системи покарань та стягнень, можливістю призначення більш м'якого покарання, умовного засудження, відстрочки виконання вироку, давністю притягнення до кримінальної відповідальності та звільнення від неї тощо. Цей принцип забезпечується можливістю застосування виду юридичної відповідальності в залежності від ступеня суспільної небезпечності скоєного правопорушення

Принцип індивідуалізації відповідальності знаходить також свій вираз в тому, що при призначенні покарання мають враховуватися всі особливості та обставини справи, характер правопорушення, ступінь здійснення винною особою протиправного наміру, ступінь вини, властиві їй індивідуальні риси, спосіб життя, мотиви скоєння правопорушення і т.ін.

Стаття 62. Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в

законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

У разі скасування вироку суду як неправосудного держава відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням.

Сформульовані в цій статті положення ґрунтуються на принципі презумпції невинуватості людини, відображеному в ч. 2 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, де зазначається, що кожен обвинувачений у кримінальному злочині має право вважатися невинуватим, поки винуватість його не буде доведена згідно із законом. Цей принцип закріплено в ч. 2 ст. 15 Кримінально-процесуального кодексу України.

Презумпція невинуватості в кримінальному судочинстві має значення як правова гарантія встановлення істини у справі. Ця сторона даного принципу повинна бути конкретизована у новому Кримінально-процесуальному кодексі України.

За змістом ч. 1 - 3 статті дія презумпції невинуватості пов'язується не лише з визнанням особи винною вироком, що набрав законної сили. Вона поширюється і на осіб, чия причетність до вчинення злочину з'ясовується під час досудового провадження, зокрема на підозрюваних.

Згідно з ч. 3 статті обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь. Цим конкретизується положення про презумпцію невинуватості і водночас встановлюється гарантія її дії до набрання вироком законної сили. Положення ч. 1 статті покладає на органи розслідування, прокурора і суд обов'язок вважати кожного, хто підозрюється чи обвинувачується у вчиненні злочину, невинуватим до остаточного встановлення конкретної вини, обвинувальним вироком суду, який набрав законної сили, забезпечуючи належні можливості захисту його законних інтересів.

У кримінальному судочинстві принцип презумпції невинуватості діє як система нормативних правил, що реалізуються в його стадіях, в окремих процесуальних діях і відповідних правовідносинах учасників.

Цю систему складають такі процесуально-правові положення: доказування винуватості особи у вчиненні злочину - обов'язок органу дізнання, слідчого, прокурора, а в справах приватного обвинувачення - і потерпілого або його представника; обвинувачений і підозрюваний не зобов'язані доказувати свою невинуватість або меншу винність у вчиненні злочину, а також наявність обставин, що усувають їх кримінальну відповідальність; обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях; усі сумніви щодо доведеності вини особи, які неможливо усунути, тлумачаться на її користь; притягнення особи як підозрюваної або обвинуваченої та обрання щодо неї запобіжного заходу не можуть бути доказом її винуватості і підставою для покарання; до остаточного вирішення кримінальної справи, встановлення обвинувальним вироком суду винуватості особи у вчиненні злочину не можна поводитися з нею як з винною, а також публічно і в будь-яких офіційних документах посилатися на її винуватість.

З даною системою правил по забезпеченню дії презумпції невинуватості пов'язана конституційна норма, закріплена в ч. 4 коментованої статті. Суть цієї норми полягає в тому, що презумпція невинуватості є підставою для реабілітації перед суспільством громадян, винуватість яких у вчиненні злочину не доведена. Держава гарантує цим громадянам у встановленому законом порядку поновлення порушених прав і відшкодування шкоди, завданої внаслідок незаконного засудження, притягнення як обвинуваченого, затримання, застосування запобіжного заходу та у разі незаконного продовження виконання призначеного покарання у випадках, коли кримінальний закон, який усуває карність діяння, набрав чинності (ст. 56). Відшкодуванню підлягає як матеріальна, так і моральна шкода. Підстави і порядок відшкодування шкоди регулюються Законом України "Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів дізнання, попе-

реднього слідства, прокуратури і суду" від 1 грудня 1994 р. (див. коментар до ст. 56).

Стаття 63. *Особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом.*

Підозрюваний, обвинувачений чи підсудний має право на захист.

Засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду.

Положення ч. 1 статті ґрунтуються на нормах моралі, оскільки за загальними правилами за відмову від дачі показань настає кримінальна відповідальність. Тому у законодавстві це положення має бути вирішено.

Коло осіб, які є близькими родичами, має визначитися галузевим законодавством, що потребує відповідних доповнень. Справа в тому, що на сьогоднішній день для конкретизації понять "члени сім'ї" та "близькі родичі" треба звертатись до норм кримінального процесу, сімейного та цивільного права. Так, Кримінально-процесуальний кодекс відносить до близьких родичів батьків, дружину, дітей, рідних братів, сестер, діда, бабу, онуків (п. 11 ст. 32). Відповідно до Кодексу про шлюб та сім'ю до них належать подружжя, батьки та діти (до них прирівнюються усиновителі й усиновлені), вітчим і мачуха, пасинки і падчерці. Іншими родичами є дід, баба, сестри, брати та онуки.

Цивільний кодекс стосовно інституту спадкоємства відносить до спадкоємців за законом таких членів сім'ї та близьких родичів: дітей (у тому числі усиновлених), подружжя, батьків (усиновителів), а також онуків і правнуків, братів і сестер, діда і бабу як з боку батька, так і з боку матері.

Не несе відповідальності особа і за відмову давати показання щодо себе, оскільки це частина його прав на захист від підозри або обвинувачення у вчиненні злочину.

Конституційне право підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного на захист конкретизується чинним кримінально-процесуальним законодавством.

Згідно з ст. 43¹ Кримінально-процесуального кодексу підозрюваний у вчиненні злочину - це особа, затримана в порядку ст. 106 КПК, або особа, до якої застосовано запобіжний захід до винесення постанови про притягнення її як обвинуваченого. Перелік підстав для затримання особи як підозрюваної визначено галузевим законодавством (ст. 106 КПК). Це такі обставини: коли цю особу застали при вчиненні злочину або безпосередньо після його вчинення; коли очевидці, в тому числі і потерпілі, прямо вказують на дану особу, що саме вона вчинила злочин; коли на підозрюваному або на його одязі, при ньому або в його житлі буде виявлено явні сліди злочину; за наявністю інших даних, що дають підставу підозрювати особу у вчиненні злочину, якщо ця особа намагається втекти або коли вона не має постійного місця проживання, або коли не встановлено особи підозрюваного.

Обвинувачений - це особа, щодо якої винесена слідчим постановою про притягнення як обвинуваченого в порядку ст. 131 КПК.

Підсудний - особа, щодо якої винесена постановою про віддання до суду.

Особа, яка проводить дізнання, слідчий, прокурор, суддя і суд зобов'язані до першого допиту підозрюваного, обвинуваченого і підсудного роз'яснити їм право мати захисника і скласти про це протокол, а також надати підозрюваному, обвинуваченому і підсудному можливість захищатися встановленими законом засобами від пред'явленого обвинувачення та забезпечити охорону їх особистих і майнових прав.

Право на захист цих осіб реалізується в різних формах: право мати побачення із захисником до першого допиту; обов'язкова присутність захисника при пред'явленні обвинувачення, якщо особа не відмовляється від захисника (ст. 140 КПК); право обвинуваченого на ознайомлення з усіма матеріалами справи як особисто, так і з участю захисника (ст. 218 КПК); право обвинуваченого, підсудного, його захисника ознайомитися з матеріалами справи після віддання обвинуваченого до суду (ст. 255 КПК); право підсудного мати захисника або взяти захист своїх інтересів на себе під час судового розгляду (ст. 263 КПК); право і можливість захищатися особисто (давати пояснення, заявляти клопотання, пред'являти докази, виступити з останнім словом перед судом

тощо); оскаржувати дії осіб, які проводять дізнання, слідчого, прокурора, судді або суду; право оскаржити вирок гощо. Механізм реалізації вказаного права вирішується у галузевому законі. (Див. також коментар до ст. 59).

Засуджений - це особа, щодо якої винесено вирок суду. Ці особи можуть бути обмежені в деяких правах, коло яких визначається законом і встановлюється вироком.

При позбавленні волі засуджені обмежені у вільному виборі місця роботи, проживання і перебування, спілкування з іншими членами суспільства, в тому числі з рідними. На період перебування цих осіб в місцях позбавлення волі зупиняється здійснення їх виборчого права (див. п. 4 ст. 1 Закону "Про вибори народних депутатів України" від 18 листопада 1993 р.). Засуджені до позбавлення волі за тяжкі злочини не приймаються до громадянства України (ст. 17 Закону "Про громадянство України" від 8 жовтня 1991 р.)

Певні обмеження можуть бути застосовані до осіб, яким відстрочене виконання вироку (ст. 46¹ КК України) або яких засуджено до виправних робіт (ст. 29 КК).

У деяких випадках засуджена особа може бути також позбавлена права займати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до 5 років (ст. 31 КК України), або позбавлена батьківських прав (ст. 38 КК України)

Обмеження майнового характеру зазнають особи, засуджені до таких видів покарань, як штраф, конфіскація майна.

Особи, позбавлені військових, спеціальних звань, рангів, чинів або кваліфікуючих класів (ст. 37 КК України), позбавляються і пільг, які їм надавалися відповідно до цих звань, рангів тощо.

Згідно із Законом України "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі" від 1 грудня 1994 р. засуджені і після звільнення з місць позбавлення волі можуть бути обмежені у деяких правах. Так, їм може бути заборонено виходити з дому (квартири) у певний час (але не більше восьми годин на добу); знаходитись у певних місцях району (міста); виїжджати в особистих справах за межі району (міста) тощо.

Оскільки такі обмеження прав передбачені Конституцією України як виняток, їх коло має бути вичерпно визначено відповідним законом.

Стаття 64. Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції.

Невідчужуваність, непорушність закріплених Конституцією прав і свобод людини і громадянина та неприпустимість їх звуження (ст. 21) підтверджується даною статтею, яка в той же час, зважаючи на реальні об'єктивні обставини, що можуть виникнути в державі і суспільстві, допускає можливість їх обмеження. Конституція встановлює жорсткі вимоги щодо цих обмежень: вони можуть вводитися тільки в умовах надзвичайного або воєнного стану тимчасово, на визначений законом строк; можуть обмежуватися тимчасово тільки ті конституційні права і свободи, які визначені в цій статті.

Оскільки існує лише гіпотетична можливість застосування воєнного стану, розглянемо деякі аспекти введення і регулювання надзвичайного стану.

Згідно із Законом України "Про надзвичайний стан" від 26 червня 1992 р. надзвичайний стан - це передбачений Конституцією особливий правовий режим діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, який тимчасово допускає встановлені даним законом обмеження в здійсненні конституційних прав і свобод, а також прав юридичних осіб, та покладає на них додаткові обов'язки. Він спрямовується на забезпечення безпеки громадян у разі стихійного лиха, аварій і катастроф, епідемій і епізоотій; на захист конституційного ладу при масових порушеннях правопорядку, що створюють загрозу життю і здоров'ю громадян або при спробі захоплення державної влади шляхом насильства.

Введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях регулюється ст. 85 і 106 Конституції (див. коментар до цих статей).

На період надзвичайного стану можуть вводитися певні заходи: особливий режим в'їзду та виїзду; обмеження свободи переміщення по території, на якій введено надзвичайний стан; посилення охорони громадського порядку і об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення; заборона проведення зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій, а також будь-яких масових заходів; заборона страйків; обмеження руху транспортних засобів та їх догляд.

У разі необхідності також можуть бути введені комендантська година; обмеження свободи друкованих видань, засобів масової інформації шляхом введення попередньої цензури та іншими заходами; зупинення після відповідного попередження діяльності політичних партій і громадських організацій; перевірка документів в певних місцевостях і місцях, а за відповідних умов - і особистий обшук, обшук речей та транспортних засобів; обмеження чи заборона розповсюдження окремих видів товарів, речовин, напоїв тощо.

Але навіть у цих умовах незаконні дії і перевищення посадовими особами своїх повноважень, включаючи порушення гарантій прав громадян, встановлених законом, тягне за собою відповідальність, передбачену законом.

Друга частина цієї статті передбачає неможливість навіть в умовах воєнного чи надзвичайного стану зупинення перелічених у ній прав.

Мова йде про право на: рівність громадян перед законом (ст. 24); громадянство і його зміну (ст. 25); життя (ст. 27); повагу до гідності людини (ст. 28); свободу та недоторканність (ст. 29); звернення до органів державної влади (ст. 40); житло (ст. 47); шлюб (ст. 51); рівність дітей у їх правах (ст. 52); захист прав і свобод (ст. 55); відшкодування за рахунок держави матеріальної і моральної шкоди (ст. 56); знання своїх прав і обов'язків (ст. 57); незворотність дії законів та інших нормативних актів (ст. 58); юридичну допомогу (ст. 59); незобов'язаність виконання явно злочинних розпоряджень чи наказів (ст. 60); неможливість подвійного притягнення до юридичної відповідальності (ст. 61); вважатися невинуватим у вчиненні злочину (ст. 62); невідповідальність за відмову давати свід-

чення щодо себе, членів сім'ї та близьких родичів (ст. 63).

Стаття 65. Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України.

Громадяни відбувають військову службу відповідно до закону.

Конституція України встановлює одним з найважливіших і почесних обов'язків громадян України захист Вітчизни, її незалежності та територіальної цілісності. Перш за все, мається на увазі захист України від збройної агресії, який є найважливішою функцією держави і справою честі всього Українського народу, обов'язком кожного її громадянина. Правові основи діяльності органів державної влади щодо забезпечення оборони України визначені Законом "Про оборону України" від 6 грудня 1991 р. Але захист Вітчизни не повинен обмежуватися лише цим аспектом. Водночас він означає, що кожний громадянин України незалежно від національності, расової належності, віросповідання, ідеологічних переконань, трудової та іншої діяльності зобов'язаний захищати і відстоювати її суспільний лад від усіляких посягань, підтримувати громадський порядок, зберігати національну культуру і т.ін. Саме тому будь-які посягання на незалежність України, її територіальну цілісність, спроби змінити насильницьким шляхом державний устрій, повалити державну владу відносяться до державних злочинів і суворо караються законом.

Після прийняття Верховною Радою України 24 серпня 1991 р. Акта проголошення незалежності і створення самостійної держави - України були затверджені її державні символи: герб, прапор і гімн.

Будучи закріпленими Конституцією України, ці атрибути суверенності та незалежності потребують відповідної поваги і захисту. Чинним законодавством глум над державною символікою розглядається як злочин, передбачений ст.187² КК України.

Щодо військової служби, то порядок і правила її проходження визначаються законами України "Про загальний військовий обов'язок і військову службу" від 25 березня 1992 р., "Про альтернативну (не-

військову) службу” від 12 грудня 1991р. та ін. Загальний військовий обов’язок встановлюється з метою забезпечення комплектування Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Прикордонних військ України, Цивільної оборони України, Управління охорони вищих посадових осіб України та інших військових формувань, створених відповідно до законодавства, а також підготовки населення до захисту держави.

Загальний військовий обов’язок включає підготовку громадян до військової служби; приписку до призовних дільниць; призов на військову службу; проходження за призовом або добровільно військової чи альтернативної (невійськової) служби; виконання військового обов’язку в запасі; дотримання правил військового обліку. У воєнний час цей обов’язок включає також обов’язкове військове навчання громадян.

Військова служба є почесним обов’язком кожного громадянина, особливим видом державної служби, пов’язаної з виконанням громадянином України загального військового обов’язку і службою у Збройних Силах України та інших військах, створених відповідно до законодавства України. Тому за ухилення громадян від чергового призову на дійсну військову службу, а також за ухилення від військової служби, порушення військових статутних правил, інші військові злочини встановлена кримінальна відповідальність.

Стаття 66. Кожен зобов’язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані ним збитки.

Обов’язок, що покладено на кожного члена суспільства ст. 66 Конституції, урегульований в чинному законодавстві. Так, Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”, прийнятий 25 червня 1991 р., зобов’язує громадян раціонально використовувати природні ресурси, здійснювати заходи щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних ресурсів, негативному впливу на стан навколишнього природного середовища. Якщо об’єктам природи заподіяна шкода, то розмір її визначається за спеціальними таксами відносно об’єк-

тів тваринного світу, лісів; за спеціальними методиками визначення збитків, заподіяних рибному господарству, водним ресурсам, а також внаслідок забруднення атмосферного повітря. В інших випадках розмір збитків визначається за фактичними витратами, необхідними для відновлення порушеного стану природних ресурсів.

Дбати про збереження культурної спадщини зобов'язує громадян ст.11 Основ законодавства України про культуру. Вимоги щодо охорони пам'яток історії та культури, які належать громадянам та знаходяться на землях, наданих громадянам у користування, а також при здійсненні будівельних робіт, веденні розкопок і розвідок пам'яток археології та щодо інших випадків користування даного роду пам'ятками визначаються Законом Української РСР "Про охорону і використання пам'яток історії та культури" від 13 липня 1978 р. Цей закон встановлює, що особи, які завдали шкоду пам'ятці історії та культури або її охоронній зоні, зобов'язані відновити в попередньому стані пам'ятку або вказану зону, а при неможливості цього - відшкодувати заподіяні збитки.

Чинне законодавство встановлює правило, за яким у разі відмови в добровільному відшкодуванні збитків, заподіяних порушеннями порядку використання і охорони природних ресурсів, пам'яток історії та культури, відповідні спори вирішуються в судовому порядку.

Стаття 67. Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

*Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом.**

Одним з конституційних є обов'язок осіб, які отримують доходи від трудової, інтелектуальної і творчої діяльності, а також з інших джерел, брати участь у формуванні державного та місцевих бюджетів шляхом сплати податків і зборів.

* Указом Президента України від 22 серпня 1996 р. на базі податкових інспекцій утворюються державні податкові адміністрації

У відповідності із Законом "Про бюджетну систему України" від 5 грудня 1990 р. загальнодержавний бюджет забезпечує необхідними коштами фінансування заходів у галузі економічного і соціального розвитку, що мають загальнодержавне значення, а бюджет Автономної Республіки Крим, місцеві бюджети - заходів економічного і соціального розвитку, здійснюваного державними органами Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями.

Прибутковий податок з громадян, податок на фонд оплати праці членів колективних сільськогосподарських підприємств, плата осіб за патенти на зайняття індивідуальною підприємницькою діяльністю, плата з власників транспортних засобів, плата за землю та деякі інші податки і збори зараховуються повністю до місцевих бюджетів.

Принципи побудови системи оподаткування в Україні, види податків, зборів та інших обов'язкових платежів, напрями їх зарахування і використання, перелік платників податків та об'єктів оподаткування і відповідальність за порушення податкового законодавства визначаються Законом України "Про систему оподаткування" від 25 червня 1991 р.

Починаючи з 1 січня 1993 р. громадяни сплачують прибутковий податок у відповідності з Декретом Кабінету Міністрів України "Про прибутковий податок з громадян" від 26 грудня 1992 р. В його основу покладено принцип: рівні доходи - рівні податки. Декретом застосовується рівний підхід до оподаткування доходів громадян незалежно від того, з яких джерел їх було отримано. Досягається це шляхом обчислення податку з сукупного річного доходу за єдиною шкалою ставок податку. Декретом встановлені і пільги окремим категоріям громадян у сплаті податків. Ці пільги полягають у звільненні від сплати податків або ж у зменшенні їх розмірів. Види місцевих податків і зборів, що сплачуються громадянами, їх граничні розміри та порядок обчислення і напрями використання визначаються Декретом Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" від 20 травня 1993 р.

Розміри інших податків і платежів, порядок та умови їх застосування визначаються окремими законодавчими актами.

Контроль за дотриманням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати податків, зборів та інших платежів і внесків до державних цільових фондів, встановлених законодавством України, здійснюється державними податковими адміністраціями. Їх функції і компетенція, в тому числі у питаннях притягнення злісних неплатників податку до адміністративної відповідальності, визначені Законом "Про державну податкову службу в Україні" від 4 грудня 1990 р.

Відповідно до Конституції всі громадяни України зобов'язані здавати до податкових адміністрацій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи в минулому році. На підставі декларацій, документальних перевірок за місцем отриманих доходів податкові адміністрації в разі виявлення порушень податкового законодавства вимагають їх усунення, а за наявності підстав накладають адміністративні стягнення на громадян, винних у неподанні або несвоєчасному поданні декларацій про доходи чи включенні до декларацій перекручених даних та в інших порушеннях податкового законодавства.

Стаття 68. *Кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.*

Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності.

Закріплений у статті обов'язок неухильного дотримання Конституції і законів України тісно зв'язаний з визначенням і поняттям юридичної відповідальності - особливих, передбачених і врегульованих нормами права відносин між громадянами і державою, що виникають у разі і внаслідок правопорушення. Головна мета юридичної відповідальності - охорона правопорядку, правове виховання людей і покарання винних за скоєне.

Юридична відповідальність може бути (в залежності від правопорушення) кримінальною, адміністративною, цивільною та дисциплінарною, що передбачається нормами відповідного законодавства. При цьому усі види юридичної відповідальності станов-

лять передбачені санкції за правопорушення, а правопорушник зазнає державного примусу (позбавлення волі, сплати штрафу, відшкодування збитків тощо).

Встановлення чинним законодавством норм про юридичну відповідальність пов'язано з незадовільним рівнем загальної правової культури, навіть з правовим нігілізмом, коли принижується абсолютна цінність державної організації суспільства та правової системи. Про це свідчать непоодинокі спроби ігнорування законодавчих вимог для досягнення певних особистих чи корпоративно-ідеологізованих цілей. Об'єктивні причини правового нігілізму лежать у відсутності глибоких демократичних традицій, в стійкому консерватизмі значної частини населення, поєднаному з негативним ставленням до права, юриспруденції взагалі, наголосом на вольові та інші позаправові дії.

Слід підкреслити, що закріплені і гарантовані у всьому розділі II Конституції України права, свободи і обов'язки людини та громадянина - реальний шлях побудови правової держави, усвідомлення її абсолютної цінності, піднесення особистості і забезпечення дійсно правового характеру взаємовідносин громадянина і держави, спілкування громадян та інших осіб між собою. Демократичний режим конституційної законності і сталого правопорядку не може будуватися лише на правосвідомості громадян та інших осіб, впевненості в тому, що вони знають закони України. Держава доводить до їх свідомості, їх відома закони, але людина, з свого боку, повинна в першу чергу в своїх інтересах прагнути знати ці закони. Тому Конституція другою частиною цієї статті встановлює загальновідоме ще з часів римського права правило - незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності.

Розділ III

ВИБОРИ. РЕФЕРЕНДУМ

У цьому розділі знайшли відображення зрушення, які мали місце в Україні після проголошення її незалежності.

Тривалий час у конституціях закріплювалась, як правило, лише одна форма безпосередньої демократії, а саме - вибори. Згодом у Конституції УРСР (1978 р.) і в Конституції Союзу РСР (1977 р.) було проголошено і закріплено й інші форми безпосередньої демократії, зокрема референдуми.

Референдуми реально увійшли в політичне життя лише в останні роки існування Союзу РСР і стосувалися лише питань, пов'язаних з існуванням самої держави.

Розділ III цієї Конституції, звичайно, не охоплює своїм регулюванням усіх питань прямого народовладдя і навіть усіх його напрямів і форм. У ньому закріплюються лише найважливіші інститути безпосереднього народовладдя: основні його форми, принципи виборів, підстави проведення та обмеження щодо референдумів і т.ін.

Ряд положень стосовно прямого народовладдя містять й інші розділи Конституції. Зокрема, цьому розділу передують положення розділів I і II щодо безпосереднього здійснення влади народом (ст. 5), щодо реалізації прав громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38) тощо.

У наступних розділах Конституції визначаються повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування щодо призначення виборів і референдумів (ст. 85, 106, 143) та інших питань, що стосуються виборів, референдумів або інших форм прямого народовладдя (ст. 138, 143, 156 та ін.).

Разом з тим навіть найдетальніше конституційне регулювання безпосереднього народовладдя не виключає його подальшого вдосконалення. Щодо кожного виду виборів, референдумів та інших форм на-

родовладдя існують і мають існувати окремі закони, які б охоплювали своїм регулюванням усі істотні сторони відповідних суспільних відносин. Зокрема, нині діють закони про вибори народних депутатів України, про вибори Президента України, про вибори депутатів місцевих рад, про всеукраїнський і місцеві референдуми тощо, які у зв'язку з прийняттям Конституції потребують істотних змін.

Стаття 69. Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

Народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні має безумовне і пріоритетне право на її безпосереднє здійснення. Це право є природним правом. Не випадково у ч. 1 статті 21 Загальної декларації прав людини встановлено, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Здійснення влади народом визначається в Конституції як народне волевиявлення. За своїм змістом воно може стосуватися будь-яких сторін життя народу: політичного, економічного, соціального, культурного тощо.

Щоб безпосереднє народовладдя відповідало інтересам народу, було його справжнім волевиявленням, воно має здійснюватися в певних правових формах, які попередньо визначаються і закріплюються Конституцією та окремими законами. Основними з них є: вибори, референдуми, народні законодавчі ініціативи тощо.

У даній статті не дається вичерпного переліку форм безпосередньої демократії, через які здійснюється волевиявлення народу, а закріплюються лише його пріоритетні, провідні форми, а саме: вибори і референдум. Разом з тим допускається можливість здійснення народного волевиявлення й через інші форми безпосередньої демократії.

Вибори як форма народного волевиявлення є одним із способів формування народом органів державної влади та місцевого самоврядування або інших інститутів. Це стосується насамперед формування представницьких органів законодавчої влади - парламентів, виборів президента, представницьких органів місцевого самоврядування тощо.

Вибори і виборчі системи поділяються на кілька видів в залежності від суб'єктів виборів, часу і порядку їх проведення та інших обставин.

За часом проведення вибори в Україні можуть бути черговими, позачерговими, повторними. Вибори можуть також призначатися для обрання нових депутатів замість вибулих.

За суб'єктами пасивного виборчого права вибори поділяються на вибори народних депутатів України до Верховної Ради України, вибори Президента України, вибори депутатів Автономної Республіки Крим, депутатів міських, сільських і селищних рад та голів цих рад.

За порядком проведення виборів розрізняють такі виборчі системи: мажоритарну, пропорційну і змішану (мажоритарно-пропорційну або пропорційно-мажоритарну).

За мажоритарною виборчою системою обраними вважаються кандидати, що отримали більшість голосів виборців. Світовий досвід свідчить про те, що необхідна кількість голосів при голосуванні за мажоритарною виборчою системою може визначатися як перевищення половини загальної кількості голосів виборців (абсолютна більшість), або як перевищення кількості голосів виборців, зібраних одним кандидатом, над кількістю голосів, поданих за інших кандидатів окремо (відносна більшість). Так, за мажоритарною виборчою системою формуються вищі представницькі органи держави у США, Франції, Великобританії та багатьох інших країнах.

На відміну від мажоритарної пропорційна виборча система передбачає, що кількість депутатських мандатів, отриманих політичною партією (рухом, блоком), пропорційна кількості голосів, поданих за партію (рух, блок) у межах всієї країни або в межах багатомандатного виборчого округу. Подібна виборча система використовується при обранні парламентів Іспанії, ФРН, Ізраїлю та ряду інших країн у поєднанні із мажоритарною системою або самостійно.

У відповідності з п. 4 статті 43 закону про вибори народних депутатів України обраним вважається кандидат у депутати, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, але не менше 25 відсотків від числа виборців, внесених до списків виборців даного округу.

Наступні вибори до Верховної Ради України мають проводитись у березні 1998 р. за змішаною

мажоритарно-пропорційною системою. Попередні вибори народних депутатів проводилися за мажоритарною системою.

Референдум - це спосіб прийняття громадянами України шляхом безпосереднього голосування законів України або інших рішень із важливих питань загальнодержавного і місцевого значення.

Якщо вибори є головним чином формами народного державотворення, то референдуми є насамперед формами законотворчості, правотворчості. Вони є вищою формою безпосередньої демократії.

Референдуми поділяються на кілька видів. За територіальною ознакою вони поділяються на всеукраїнський та місцеві. За наслідками проведення - на вирішальні і консультативні, за своїм предметом і змістом - на конституційні, законодавчі та інші.

Порядок проведення референдумів встановлений Законом "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 р.

Стаття 70. Право голосу/на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років.

Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними.

Вибори, референдуми та інші організаційно-правові форми безпосереднього народовладдя передбачають чітке визначення кола їх учасників, яке досить велике.

Відповідно до даної статті Конституції право голосу визнається за фізичною особою, яка досягла 18 років, тобто повноліття на день проведення виборів чи референдуму. Але таке право визнається не за всіма особами, які проживають на території України на день проведення виборів або референдумів, а лише за громадянами України.

Громадяни України мають це право незалежно від раси, кольору шкіри, політичних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак.

Виняток становлять громадяни України, визнані судом недієздатними. Будь-яких інших підстав позбавлення права голосу (цензів) нова Конституція не

визнає. Це стосується і тривалості проживання (цензу осідлості), і освіти (цензу освіти) тощо

Одержуючи право голосу, громадянин України вступає в політичне життя. Більшість інших політичних прав громадянин України набуває також по досягненні 18 років: право на свободу об'єднання в політичні партії, право брати участь в управлінні державними справами тощо.

За своїм змістом право голосу на виборах і референдумах досить багатогранне. Наприклад, право обирати включає не лише право голосування, а й право брати участь у передвиборній агітації, здійснювати пожертвування до особистих виборчих фондів кандидатів, бути довіреною особою кандидата, знайомитись із списком виборців тощо.

Право громадян України брати участь у референдумах включає, поряд з правом голосування, право ініціативи у збиранні підписів під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму; право громадян на ознайомлення зі списками і право на оскарження у зв'язку із неточностями або помилками у списку громадян, які мають брати участь у референдумі тощо.

Чинне кримінальне законодавство передбачає юридичну відповідальність осіб, які перешкоджають шляхом насильства, обману, погроз, підкупу або іншим шляхом вільному здійсненню громадянином України виборчого права, або права на участь у референдумі (гл. 4 Кримінального кодексу України).

Стаття 71. Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Виборцям гарантується вільне волевиявлення.

Вибори як форма волевиявлення народу здійснюються за певними принципами, найбільш поширеними з яких є принципи загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Лише за таких умов можливе справжнє волевиявлення, дійсно демократичні вибори як форма безпосередньої демократії. Проголошення цих принципів на конституційному рівні, зокрема в даній статті, робить їх обов'язковими для виборів будь-якого виду.

Поряд з цим у законах про окремі види виборів можуть закріплюватись і інші принципи, які не суперечать згаданим, зокрема принципи гласності, відкритості, свободи агітації тощо.

Принцип загальності виборчого права означає, що активне виборче право мають усі громадяни України, які на день голосування досягли 18 років, за винятком осіб, визнаних у судовому порядку недієздатними. При цьому будь-які прямі чи непрямі пільги або обмеження щодо виборчих прав громадян України залежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, політичних переконань, роду і характеру занять забороняються.

Право громадян України бути обраними, тобто пасивне виборче право, має особливості в залежності від виду виборів. Так, народним депутатом може бути обраний лише громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою. Депутатом сільської, селищної і міської ради може бути обрана особа, яка досягла на день виборів 18 років і має право голосу.

Принцип рівності виборчого права означає, що всі громадяни беруть участь у виборах на рівних засадах, коли кожний виборець має лише один голос. Послідовне здійснення цього принципу має особливо важливе значення для осіб, що балотуються (обираються).

Цей принцип передбачає, зокрема, утворення виборчих округів з приблизно однаковою кількістю виборців, створення рівних можливостей для всіх кандидатів на відповідне забезпечення їх прав державними органами, установами і організаціями, органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації тощо.

Принцип прямого виборчого права означає, що особи, які балотуються, обираються безпосередньо виборцями. Виборче право є прямим. Світова прак-

тика парламентаризму знає ще непряме (опосередковане) виборче право, коли виборці обирають спочатку своїх представників, які, у свою чергу, обирають депутатів вищого представницького органу держави. Конституція України такого механізму формування вищого законодавчого органу не сприйняла.

Прямі вибори виключають можливість попереднього обрання виборцями виборщиків, делегатів або інших осіб, які безпосередньо б вже голосували за відповідних кандидатів

Новою Конституцією України передбачено прямі вибори народних депутатів України, Президента України, депутатів сільських, селищних і міських рад та їх голів при виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування.

Разом з тим Конституція не конкретизує порядок голосування. На сьогодні склалася практика так званого "негативного" голосування, яке полягає, зокрема, у викреслюванні у виборчому бюлетені прізвищ кандидатів, проти яких голосує виборець, і залишенні прізвища, кому виборець віддає перевагу, тобто за якого він безпосередньо голосує. Це істотно ускладнює процедуру голосування, зумовлює наявність значної кількості недійсних бюлетенів, головним чином у зв'язку із залишенням у них більше одного прізвища кандидатів. Цей порядок голосування склався ще тоді, коли до виборчого бюлетеня включалось одне-два прізвища кандидатів і бюлетені заповнювались, як правило, поза кабінною. Нині, коли до бюлетеня включаються іноді по кілька десятків прізвищ кандидатів, такий порядок голосування стає дедалі неприйнятнішим.

Доцільно на рівні закону закріпити загальновизначану в багатьох країнах практику голосування шляхом підкреслювання у виборчому бюлетені прізвища кандидата, за якого голосує виборець, що справедливо дістала назву "позитивного голосування".

Принцип таємності голосування означає, що контроль за волевиявленням виборців заборонений. Це досягається, зокрема, тим, що кожен виборець голосує особисто; голосування за інших осіб за законом не допускається. Виборчий бюлетень заповнюється голосуючим у кабіні або в кімнаті для таємного голосування. При заповненні бюлетеня забороняється присутність будь-кого, крім голосуючого. Виборець, який не має можливості заповнити бюлетень особисто, може запросити в кабінку для таємного голосу-

вання іншу особу за своїм розсудом, крім членів виборчої комісії, кандидатів, які балотуються по даному виборчому округу, їх довірених осіб, а також представників відповідної партії.

Виборцям гарантується вільне волевиявлення як конституційно закріпленими принципами виборів, так і передбаченими законом юридичною відповідальністю за порушення законодавства про вибори та можливістю визнання виборів недійсними, якщо в ході їх мали місце порушення законодавства, що істотно вплинули на результати голосування.

Зокрема, підлягають кримінальній відповідальності особи, які перешкоджають шляхом насильства, обману, погроз або іншим шляхом вільному здійсненню громадянином України права обирати і бути обраним, вести передвиборну агітацію, публічно закликають або агітують за бойкотування виборів, а також члени виборчих комісій, посадові особи державних і громадських органів, які вчинили підлог виборчих документів, завідомо неправильний підрахунок голосів, порушили таємницю голосування або допустили інше порушення виборчого закону.

До відповідальності притягуються також особи, які опублікували або іншим способом поширили завідомо неправдиві відомості про кандидата.

Стаття 72. Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України або Президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених цією Конституцією.

Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

Організація і проведення референдумів здійснюються переважно на тих самих демократичних засадах, що і вибори у відповідності з Конституцією і Законом "Про всеукраїнський і місцевий референдуми" (ст. 7 - 11).

Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою або Президентом відповідно до їхніх повноважень.

Тривалий час призначення виборів, а згодом і всеукраїнських референдумів в Україні, як і в Союзі РСР, відносилось до повноважень Верховної Ради, хоча традиційно в більшості країн це повноваження глави держави. Із введенням і утвердженням в Україні інституту Президента закономірно відбулося розмежування цих повноважень між Верховною Радою і Президентом на конституційному рівні.

Відповідно до статей 73 і 85 Конституції Верховна Рада призначає всеукраїнський референдум з питання про зміну території України. Президент України призначає всеукраїнський референдум щодо внесення змін до Конституції відповідно до ст. 156 цієї Конституції і проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

Місцеві референдуми призначають органи місцевого самоврядування з питань, що належать до їх компетенції. Всеукраїнський референдум може не лише призначатися Верховною Радою або Президентом за їх ініціативою, а й санкціонуватися (проголошуватися) за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

Проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою відноситься до повноважень Президента України (ст. 106 Конституції України).

Стаття 73. *Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України.*

Відповідно до Конституції України та чинного законодавства, зокрема Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", проводяться два основних види референдумів: всеукраїнський і місцеві. Вони відрізняються між собою за суб'єктами (органами, які їх призначають), за термінами проведення та іншими ознаками. Але головна відмінність всеукраїнського від місцевих референдумів полягає в їх предметах, тобто питаннях, що на них виносяться.

Зокрема, відповідно до зазначеного закону предметом всеукраїнського референдуму може бути затвердження Конституції України, її окремих поло-

жень та внесення до неї змін і доповнень; прийняття, зміна або скасування законів України або їх окремих положень; прийняття рішень, які визначаються змістом Конституції України, законів України та інших правових актів.

За цим же законом (ст. 4) предметом місцевого референдуму може бути прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання органів місцевого самоврядування відповідних територіальних громад.

На всеукраїнський референдум можуть виноситися питання, віднесені Конституцією до відання України, тобто питання загальнодержавного значення, а на місцеві референдуми - відповідні питання місцевого значення.

Законом визначаються питання, які вирішуються виключно всеукраїнським референдумом, а також питання, що вирішуються виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Незважаючи на ці положення закону, в ряді районів, областей, міст України спостерігаються спроби призначення і проведення місцевих референдумів з питань загальнодержавного і загальнонаціонального значення: про державну мову, територію, громадянство, що неприпустимо.

З метою упередження винесення на місцеві референдуми питань загальнодержавного і загальнонаціонального значення в цій статті Конституції зазначається, що виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України

У разі винесення цього питання на місцеві референдуми рішення відповідних місцевих органів державної виконавчої влади або органів місцевого самоврядування повинні вважатись недійсними. Зрозуміло, що не мають юридичної сили й рішення, прийняті на місцевих референдумах із цих питань.

Стаття 74. Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

Референдуми є найвищою формою народовладдя, яка передбачає залучення найширшого кола громадян України для вирішення питань загальнодержавного і місцевого значення. Закріплення в новій Кон-

ституції цієї форми безпосередньої демократії дає можливість порівняно швидко і практично незворотно вирішувати найскладніші і найсуперечливіші питання.

Проте використання цієї форми демократії має бути максимально обачним, виваженим і ефективним. Тому органи державної влади не повинні виносити як на всеукраїнський, так і місцеві референдуми питання, для вирішення яких потрібні професійні знання, досвід та інші передбачені законом підстави.

У зв'язку з цим ст. 74 Конституції передбачається, що референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

Законом про всеукраїнський та місцевий референдуми передбачається, що на всеукраїнський референдум не виносяться питання, віднесені законодавством України до відання органів суду і прокуратури; питання амністії і помилування; питання про вжиття державними органами України надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належить до компетенції Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів

На місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень вищестоящих органів державної влади і самоврядування; віднесені до відання органів суду і прокуратури; пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної ради та її виконавчих органів.

Розділ IV

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Розділ IV Конституції визначає правовий статус Верховної Ради України. Як зазначено у ст. 6 Конституції, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Верховна Рада є єдиним органом законодавчої влади в Україні.

Верховна Рада здійснює також установчі функції, беручи участь у формуванні інших органів влади, а також парламентський контроль за їх діяльністю. Верховна Рада через вільно обраних народних депутатів представляє Український народ і діє в інтересах усіх громадян України.

Окремі питання, що стосуються діяльності Верховної Ради, крім розділу IV Конституції, визначаються також у розділах V "Президент України", VI "Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади", VII "Прокуратура" та VIII "Правосуддя". Це зумовлено тим, що у процесі виконання своїх функцій усі три гілки державної влади тісно взаємодіють між собою.

Так, до повноважень Президента належать призначення позачергових виборів до Верховної Ради та припинення її повноважень на підставах, визначених Конституцією, призначення за згодою Верховної Ради ряду вищих посадових осіб держави, підписання законів, прийнятих Верховною Радою, і т. ін.

Щодо відносин Верховної Ради і Кабінету Міністрів, то останній підконтрольний і підзвітний Верховній Раді у межах, передбачених у ст. 85, 87 Конституції України. Ними визначається, зокрема, що Верховна Рада більшою частиною свого конституційного складу має затверджувати подану Президентом кандидатуру Прем'єр-міністра, затверджує програми діяльності Кабінету Міністрів, має право приймати резолюції недовіри Кабінетові Міністрів.

Щодо відносин з Генеральною прокуратурою, то Верховна Рада дає згоду на призначення на посаду

Генерального прокурора України та може висловлювати йому недовіру, що має наслідком його відставку з посади.

Взаємодію Верховної Ради із судовою владою характеризує те, що відповідно до ст. 128 Конституції всі судді, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, що призначаються Президентом вперше на посаду професійного судді строком на п'ять років, обираються Верховною Радою безстроково, у порядку, встановленому законом. Верховна Рада також призначає трьох своїх представників до Вищої ради юстиції.

Усе це свідчить про те, що у Конституції передбачено певний механізм стримувань і противаг, який дозволить більш ефективно взаємодіяти органам різних гілок державної влади в Україні.

Верховна Рада складається з однієї палати, що для України, мабуть, є оптимальним варіантом побудови парламенту, бо однією з причин, які можуть обумовлювати створення двопалатного парламенту є, передусім, федеральний устрій держави. Між тим Україна є унітарною державою. А в унітарних державах, як свідчить історія розвитку парламентаризму, наявність двопалатних парламентів зумовлюється здебільшого національними, історичними, культурними традиціями. Вони виникли, як правило, в результаті компромісу, який мав місце в минулому між феодалами та буржуазією. В Україні таких традицій не існує.

Порядок діяльності Верховної Ради, її органів та посадових осіб, крім положень даної Конституції, на даний час визначається Регламентом Верховної Ради України, законами "Про постійні комісії Верховної Ради України" від 4 квітня 1995 р., "Про статус народного депутата України" від 17 листопада 1992 р., іншими законодавчими актами, до яких вноситимуться відповідні зміни і доповнення у зв'язку з прийняттям Конституції. Одночасно слід зауважити, що Конституцією (ст. 82) передбачається прийняття закону про регламент Верховної Ради України.

Стаття 75. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України.

У даній статті визначається, що Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні, тобто виключно до компетенції Верховної Ради України входить прийняття законодавчих актів,

які мають найвищу юридичну силу і яким повинні відповідати нормативно-правові акти всіх інших державних органів, що є підзаконними. Верховна Рада є загальнонаціональним представницьким органом державної влади, що діє на постійній основі. Це вищий виборний, колегіальний орган держави, який має своїми головними повноваженнями діяльність у сфері законотворчості.

Зміст даної статті відтворює загальновизнане положення про поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, який є одним із визначальних принципів правової держави.

Зарубіжний досвід свідчить, що в різних країнах ступінь розмежування повноважень між гілками державної влади не є однаковим. Жорстке розмежування таких повноважень характерне для країн із президентськими формами державного правління (наприклад США, Португалія, Фінляндія). Більш тісне переплетення законодавчої та виконавчої влад є характерною рисою змішаних парламентсько-президентських форм (наприклад ФРН, Австрія, Італія, Швеція).

Конституція України сприйняла варіант відносно жорсткого варіанту розподілу влад, про що свідчать такі положення, як заборона народним депутатам перебувати на державній службі, неприпустимість делегування законодавчих функцій та багато інших.

Стаття 76. Конституційний склад Верховної Ради України - чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.

Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років.

Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.

У даній статті визначається загальний склад Верховної Ради України, встановлюється строк її

повноважень. Законодавством передбачається, що виборчий процес в Україні здійснюється на засадах вільного і рівноправного висування кандидатів у депутати, гласності і відкритості, рівності можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії, неупередженості до кандидатів з боку державних органів, установ і організацій, органів місцевого самоврядування та свободи агітації.

Гарантуючи права громадян на участь в управлінні справами держави, Конституція передбачає проведення загальних, рівних і прямих виборів до вищого представницького органу державної влади (див. коментар до р. III).

Депутатом може бути лише повністю дієздатна особа, яка є громадянином України і володіє активним виборчим правом. Для депутатів встановлюється ценз безперервного проживання на території України не менше 5 років на момент обрання. Цим передбачається наявність більш глибокого розуміння та усвідомлення депутатом економічних, політичних, соціальних проблем державного та суспільного розвитку України і відповідно до цього більш компетентного виконання своїх обов'язків.

Встановлення вікового цензу для депутатів (не менше 21 року) викликане необхідністю набуття певного життєвого досвіду, що потрібен при вирішенні складних державних питань під час роботи у вищому представницькому органі держави.

Не погашена і не знята у встановленому законом порядку судимість за скоєння умисного злочину є перешкодою для обрання народним депутатом. Під умисним злочином розуміють таке правопорушення, суб'єкт якого усвідомлював суспільно небезпечний характер діяння (дії чи бездіяльності), передбачав його суспільно небезпечні наслідки і бажав або свідомо допускав їх настання.

Підстави, строки та порядок погашення і зняття судимості визначаються Кримінальним кодексом України.

Повноваження народних депутатів України визначаються в наступних статтях цього розділу Конституції і деталізуються у Законі "Про статус народного депутата України" від 17 листопада 1992 р. Але у зв'язку з прийняттям Конституції останній слід переглянути на предмет його відповідності Конституції.

Стаття 77. Чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради України. Позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесятити днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

Порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється законом.

Згідно з Конституцією чергові вибори до Верховної Ради України призначаються на останню неділю березня останнього року повноважень Верховної Ради з тим, щоб було достатньо часу для оптимального проведення самих виборів, підрахування голосів та визначення результатів виборів до початку роботи осінньої сесії Верховної Ради нового скликання. Відповідно до ст. 82 Конституції Верховна Рада має зібратися на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів.

З метою гарантування стабільності у державі на випадок дострокового припинення повноважень Верховної Ради та безперервності у вирішенні найважливіших питань управління державою і суспільством, Президент має право призначати позачергові вибори до Верховної Ради, які мають проводитися протягом 60 днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення її повноважень. Підставою дострокового припинення Президентом повноважень Верховної Ради є її неспроможність розпочати пленарні засідання протягом тридцяти днів однієї чергової сесії (ч. 2 ст. 90 Конституції).

На час прийняття Конституції порядок проведення виборів народних депутатів визначався Законом "Про вибори народних депутатів України" від 18 листопада 1993 р. Відповідно до п. 1 "Перехідних положень", цей закон тепер діє лише в частині, що не суперечить Конституції України. Ним вирішуються такі важливі питання, як принципи і засади виборів народних депутатів, порядок і строки призначення виборів, порядок утворення та функціонування виборчих округів, виборчих дільниць та виборчих комісій, порядок проведення виборів, права та обов'язки учасників виборчого процесу, порядок підра-

хунку голосів та визначення результатів виборів, порядок проведення повторних виборів та ін

Стаття 78. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі.

Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі.

Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом.

Вимога даної статті про здійснення депутатами своїх повноважень на постійній основі означає, що для обраного народом депутата робота в парламенті є основною і постійною на весь період його повноважень. Це правило повинно забезпечити ефективність роботи парламенту, сприяти зростанню професіоналізму при здійсненні депутатами функцій народного представництва.

Народний депутат представляє у Верховній Раді народ України. Це означає, що він не залежить від своїх виборців, тобто має вільний мандат, що на відміну від імперативного мандату не передбачає ні наказів виборців депутатам, ні їх відкликання своїми виборцями. Це зобов'язує депутатів з особливою увагою враховувати у своїй діяльності інтереси народу, підтримувати тісні зв'язки з виборцями, аби виправдати їх довір'я.

Заборона депутатам Верховної Ради мати інший представницький мандат, зокрема в органах місцевого самоврядування, переслідує мету забезпечити їх незалежність та неупередженість при здійсненні своїх обов'язків. Передбачена у цій же статті заборона займати посади на державній службі та суміщати депутатський мандат з іншими видами діяльності має на меті те ж саме, що й несумісність кількох представницьких мандатів, а саме - незалежність депутатів від державних органів влади, місцевих територіальних громад або інтересів окремих осіб.

Відповідно до Закону "Про статус народного депутата України" від 17 листопада 1992 р. цей статус несумісний із зайняттям будь-якої посади, за винятком лише тих, що пов'язані з викладацькою, науковою та іншою творчою роботою (ст. 4). Наявність винятку пояснюється тим, що творча діяльність має

індивідуальний характер і відбувається у сфері науки, освіти та культури, які не пов'язані з виконанням відповідних повноважень

Цей закон означає, що народний депутат не може залучатися як експерт органами попереднього слідства, прокуратури, суду; одержувати від іноземних урядів та іноземних і українських установ, організацій та підприємств незалежно від форм власності подарунки і винагороди; використовувати свій депутатський мандат у цілях, не пов'язаних з депутатською діяльністю. Народний депутат України зобов'язаний також дотримуватися інших вимог та обмежень, які встановлюються Законом "Про боротьбу з корупцією" від 5 жовтня 1995 р.

Зайняття депутатом посади, не сумісної з депутатським мандатом, веде до припинення депутатських повноважень у встановленому порядку (див. коментар до ст. 81 Конституції).

Стаття 79. Перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України таку присягу:

"Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України. дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу.

Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників".

Присягу зачитує найстарший за віком народний депутат України перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом.

Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата.

Повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги.

Складення народними депутатами України присяги перед вступом на посаду є новелою у конституційному законодавстві України, з якою пов'язується принципово новий порядок виникнення повноважень народного депутата та набуття повноважності Верховною Радою України кожного нового скликання (див ст. 82).

Враховуючи, що формування законодавчого органу держави є складним і тривалим процесом, чітке визначення моменту виникнення повноважень народного депутата України набуває суттєвого значення. Адже навіть обрання громадянина народним депутатом складається з цілої низки самостійних юридичних фактів, з якими пов'язується виникнення тих чи інших правових наслідків для учасників виборчого процесу. Оголошення Центральною виборчою комісією по виборах народних депутатів України про обрання громадянина народним депутатом України і визнання його повноважень далеко не завжди відбувається щодо усіх новообраних народних депутатів одночасно, оскільки залежить при існуючій виборчій системі від результатів виборів по кожному з 450 виборчих округів. Проте парламент є колегіальним органом, що вимагає одночасного здійснення повноважень народними депутатами, з яких складається Верховна Рада. Тому Конституція України пов'язує з фактом визнання повноважень народного депутата України Центральною виборчою комісією набуття обраним громадянином лише статусу народного депутата (депутатського мандата). Виходячи з цього складення присяги народним депутатом є юридичним фактом, з яким Конституція пов'язує момент виникнення повноважень народного депутата, що дає йому право на участь у роботі Верховної Ради та на заняття в її органах тієї або іншої посади. За своїм змістом присяга народного депутата означає добровільне взяття ним обов'язку бути вірним Україні, усіма своїми діями боронити її суверенітет і незалежність, дбати про благо Вітчизни і добробут громадян України, додержуючись Конституції та законів України, керуючись інтересами усіх співвітчизників. Таким чином, складення присяги народним депутатом є не лише правовою формою легалізації його статусу, а й морально-політичним актом, що виявляє суб'єктивне ставлення народного депутата до здійснення ним відповідальних депутатських повноважень.

Коментована стаття Конституції визначає загальні вимоги щодо процедури складення народними депутатами присяги. Присяга складається перед Верховною Радою України, яка збирається на першу сесію у термін, визначений ст. 82 Конституції.

Найстарший за віком народний депутат зачитує присягу перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, після чого депутати скріп-

люють присягу своїми підписами під її текстом. Конституція не визначає термін, впродовж якого народний депутат має скріпити присягу своїм підписом. Однак, враховуючи правове значення акту складення присяги, слід вважати, що народний депутат не може брати участі у засіданнях Верховної Ради з правом вирішального голосу до того часу, поки він не скріпить присягу своїм підписом під її текстом.

Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата, тобто втрату статусу народного депутата України. Конституція не визначає, у який спосіб має бути здійснена така відмова, а також що слід вважати відмовою скласти присягу. Відтак зазначені питання мають бути врегульовані законом про статус народного депутата України.

Втрату депутатського мандата у випадку відмови скласти присягу не можна пов'язувати з принципом депутатської недоторканності і відсутності юридичної відповідальності за висловлювання в парламенті (ст. 80). Суть питання полягає в тому, що, зважаючи на зміст присяги, згідно з яким депутат особисто, свідомо і вільно визнає свій конституційний обов'язок додержуватися Конституції і законів України, таку відмову слід розцінювати як заяву про незгоду з принципами і положеннями чинної Конституції. Фактично це означає свідому відмову від депутатського мандата, який зобов'язує.

Стаття 80. Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність.

Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп.

Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані.

Народні депутати України є повноважними представниками народу у Верховній Раді України як законодавчому органі держави. Конституція України, чинне законодавство визначають необхідні правові умови для безперешкодного і ефективного здійснення ними своїх депутатських повноважень. Положення даної статті слід розглядати як одну із таких умов, як

спеціальну гарантію безперешкодного здійснення депутатської діяльності.

Зміст інституту депутатської недоторканності полягає в тому, що громадянин, який має статус народного депутата України, користується особливим імунітетом щодо його юридичної відповідальності, зокрема притягнення до кримінальної відповідальності.

Так, народний депутат України не несе юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. У такий спосіб Конституція гарантує народному депутату право відстоювати свою позицію під час розгляду тих або інших питань у Верховній Раді чи її органах. Проте цим не виключається відповідальність народного депутата за його відмову брати участь у голосуванні при прийнятті рішень Верховною Радою і його вплив таким чином на результат голосування.

Коментована стаття встановлює, що народний депутат України не може бути притягнений до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований без попередньої згоди Верховної Ради України. Це означає, що поряд з гарантіями особистої недоторканності людини, встановленими Конституцією (ст 29), народні депутати користуються додатковою конституційною гарантією, що зумовлена особливим характером їх статусу як повноважних представників народу.

Відповідно до Закону "Про статус народного депутата України" питання про надання згоди Верховної Ради на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт, розглядається Верховною Радою лише за поданням Генерального прокурора України. Подання має бути мотивованим, містити конкретні факти і докази, з доданими до нього матеріалами, що підтверджують обвинувачення народного депутата у скоєнні ним злочину. Подання, попередньо розглянуте у відповідних комітетах Верховної Ради, з їх висновками про його законність та обґрунтованість розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради. Отже, зазначена згода Верховної Ради України може бути одержана тільки під час її сесії. Головуючий на засіданні ставить на голосування пропозицію про надання згоди на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, затриман-

ня чи арешт. Рішення приймається Верховною Радою поіменним голосуванням, більшістю від її конституційного складу і є остаточним. При цьому у рішенні має бути зазначено, на які дії Генерального прокурора надається згода Верховною Радою: на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності, на затримання чи арешт.

Стаття 81. Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі:

1) складення повноважень за його особистою заявою;

2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;

4) припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України;

5) смерті.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата України припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду.

Відповідно до положень Конституції України і чинного законодавства повноваження народного депутата України починаються (за умови визнання їх Центральною виборчою комісією за результатами виборів) з моменту складення народним депутатом присяги (ст. 79), а припиняються, за загальним правилом, одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради, до складу якої обраний народний депутат, або в індивідуальному порядку щодо окремих народних депутатів при достроковому припиненні їх повноважень.

Повноваження Верховної Ради України припиняються у разі закінчення терміну її повноважень, що визначається строком, на який обираються народні депутати, тобто чотири роки (ст. 76), або достроково за рішенням Президента України, якщо протягом

тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання Верховної Ради не можуть розпочатися (ч. 2 ст. 90 і п.8 ст.106 Конституції). Слід, однак, звернути увагу, що припинення повноважень Верховної Ради у зв'язку з закінченням терміну її повноважень Конституція пов'язує з чітко визначеним моментом - днем відкриття першого пленарного засідання Верховної Ради нового скликання (ст. 90). Це означає, що повноваження народних депутатів у діючому складі парламенту припиняються не раніш як у день відкриття першого засідання Верховної Ради нового скликання і за умови відкриття такого засідання.

Окрім цього загального правила частиною другою даної статті передбачаються випадки дострокового припинення повноважень народного депутата України в індивідуальному порядку щодо окремих депутатів, а наступними частинами цієї статті встановлюється загальний порядок дострокового припинення повноважень народного депутата. Конституцією визначений вичерпний перелік підстав для такого припинення повноважень, в тому числі як за власною ініціативою депутата, так і незалежно від його волевиявлення чи згоди.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково за його особистою заявою про складення повноважень. Мотиви, якими керується народний депутат у цьому випадку, не мають юридичного значення. Заява про складення повноважень має бути подана у письмовій формі на ім'я Голови Верховної Ради України, підписана народним депутатом особисто. Рішення по заяві приймає Верховна Рада України.

Незалежно від волевиявлення чи згоди народного депутата його повноваження припиняються достроково у разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього. При цьому не має значення, який вид покарання визначений судом щодо депутата, а також звільнення його судом від кримінального покарання. Підставою для дострокового припинення повноважень народного депутата України є також рішення суду про визнання його недієздатним або безвісно відсутнім, яке набрало законної сили.

Відмова депутата від громадянства України, зміна ним громадянства або виїзд його для постійного проживання за межі України є самостійними підставами для дострокового припинення повнова-

жень. Підстави припинення громадянства України визначаються законом України про громадянство (див. коментар до ст. 25). Повноваження народного депутата України припиняються також у разі його смерті.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України, в тому числі за його особистою заявою, приймає Верховна Рада України більшістю від її конституційного складу. За встановленим порядком воно приймається за поданням комітету, до компетенції якого належать питання статусу народних депутатів. Прийняте Верховною Радою рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата перегляду не підлягає, оскільки Конституція і закони України не передбачають можливості відновлення цих повноважень.

Принципово новим у Конституції є положення про те, яким чином у разі невиконання народним депутатом вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності його депутатські повноваження припиняються достроково. На відміну від чинного законодавства про статус народного депутата, за яким рішення про дострокове припинення повноважень приймалося Верховною Радою, за Конституцією воно має бути прийняте судом. Причому відповідно до норм чинного Цивільного процесуального кодексу України заяви про дострокове припинення повноважень народного депутата у разі невиконання ним вимог щодо несумісності депутатської діяльності з іншими видами діяльності розглядаються Київським міським судом. Право звертатися до суду належить Голові Верховної Ради, який може подавати відповідну заяву за власною ініціативою або на вимогу не менш як двадцяти п'яти народних депутатів України.

У мотивувальній частині рішення обов'язково має бути зазначено, якою діяльністю, несумісною з депутатською, займається депутат, якими доказами це підтверджується і яким законом встановлено несумісність даної діяльності з депутатською або наведені мотиви, з яких суд визнав заяву необґрунтованою. З набранням рішенням суду законної сили повноваження народного депутата України вважаються припиненими.

С т а т т я 82. Верховна Рада України працює сесійно.

Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.

Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів.

Перше засідання Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України.

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України.

Верховна Рада України як колегіальний законодавчий орган здійснює свою діяльність в особливій організаційній формі, збираючись на сесії Верховної Ради. Саме в період сесії парламент реалізує свої повноваження, визначені Конституцією України

Необхідність сесійної організації роботи Верховної Ради зумовлена насамперед тим, що парламент приймає найважливіші рішення для життя суспільства і держави, ухвалює закони країни. Відтак набуває суттєвого значення порядок організації підготовки і прийняття цих рішень. В період сесії народні депутати України не лише опрацьовують у парламентських комітетах законопроекти, інші питання діяльності законодавчого органу, а й приймають законодавчі акти на пленарних засіданнях шляхом голосування, а також працюють у своїх виборчих округах, зустрічаючись з виборцями і т. д. Саме організаційна форма сесії дає можливість збирати одночасно депутатський корпус у стінах парламенту для вирішення питань такою більшістю, котра вимагається Конституцією і законами України. Виходячи з аналізу функціонування парламентів світу, можна вважати, що сесія - це організаційна форма діяльності парламенту, яка забезпечує його безперервну роботу протягом певного тривалого часу.

Конституція вперше визначає умову, за якої Верховна Рада є повноважною, тобто такою, що має право збиратись на сесії і вирішувати питання, віднесені до її компетенції. Однак необхідно зазначити, що це визначення не стосується Верховної Ради нинішнього скликання, яка здійснює повноваження, визначені Конституцією на підставі п. 2 р. XV. Кожна новообрана Верховна Рада є повноважною за умо-

ви обрання не менш як двох третин від її конституційного складу, тобто не менш як 300 народних депутатів, повноваження яких визначені Центральною виборчою комісією по виборах народних депутатів України. При цьому необхідно звернути увагу на те, що Конституція не пов'язує повноважність Верховної Ради з набуттям повноважень народними депутатами України (див. коментар до ст. 79).

Відповідно до частини третьої ст. 82 новообрана Верховна Рада на першу сесію збирається не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів. Це означає, що перша сесія Верховної Ради не є черговою чи позачерговою сесією (скликання яких регулюється ст. 83 Конституції), а є особливою сесією, порядок зібрання якої має спеціально регулюватись законом про регламент Верховної Ради України відповідно до вимог Конституції України.

Перше засідання новообраної Верховної Ради, яким розпочинається її перша сесія, відкриває і веде до обрання тимчасової Президії сесії найстарший за віком народний депутат України. За практикою, що склалась (яку доцільно було б закріпити в законі про регламент Верховної Ради України), Президія сесії визначає головуючого на кожне засідання Верховної Ради, організовує роботу парламенту та підписує прийняті нею акти до обрання Голови Верховної Ради України. З обранням Голови Верховної Ради (яке оформляється прийняттям відповідної постанови Верховної Ради) Президія сесії припиняє свою діяльність, а засідання Верховної Ради веде Голова Верховної Ради України (ст. 88 Конституції).

Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України. У попередньому законодавстві порядок роботи Верховної Ради встановлювався її Регламентом, який не мав статусу закону. Відтак значення регламенту Верховної Ради в організації діяльності парламенту істотно посилюється, зобов'язуючи народних депутатів більш чітко і виважено визначати як організаційні засади діяльності парламенту, так і парламентські процедури. Враховуючи, що саме у Верховній Раді України реалізується право законодавчої ініціативи суб'єктами цього права (ст. 93 Конституції), закон про регламент покликаний врегульовувати також і порядок реалізації цього права, тобто відносини Верховної Ради України

з Президентом України, урядом, іншими органами державної влади, а не лише внутрішньопарламентські відносини.

Стаття 83. Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року.

Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України або на вимогу Президента України.

У разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання.

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Конституція України чітко визначає день початку чергових сесій Верховної Ради України - перший вівторок лютого і перший вівторок вересня кожного року. Таке правило дисциплінує парламент, упорядковує його діяльність, відносини з іншими органами влади, звільняючи народних депутатів від потреби приймати спеціальні рішення з даного питання.

Позачергові сесії Верховної Ради скликаються на вимогу не менш як 150 народних депутатів України або на вимогу Президента України. При цьому вимога про скликання позачергової сесії Верховної Ради повинна супроводжуватись зазначенням порядку денного позачергової сесії. Обов'язок скликання позачергових сесій покладається Конституцією на Голову Верховної Ради України. За звичайних обставин позачергова сесія Верховної Ради скликається у строк, що не перевищує десяти днів після надходження вимоги про скликання позачергової сесії.

Розпорядження Голови Верховної Ради України про скликання позачергової сесії має публікуватись у друкованому органі Верховної Ради не пізніше як за три дні до її відкриття, із зазначенням питань, які запропоновані до розгляду ініціаторами проведення позачергової сесії.

У разі прийняття Президентом України рішення про введення в Україні воєнного чи надзвичайного стану (згідно з п.п. 20 і 21 ст. 106 Конституції) Верховна Рада збирається на позачергову сесію у дводенний строк з моменту видання Президентом указу з зазначених питань, без офіційного скликання. У цьому випадку народні депутати мають бути лише повідомлені про місце проведення пленарних засідань, якщо вони відбуватимуться не в залі засідань Верховної Ради, а в іншому приміщенні. Конституція передбачає, що дане правило поширюється лише на випадки введення воєнного чи надзвичайного стану на всій території України, а не в окремих її місцевостях. Слід, однак, звернути увагу на те, що Верховна Рада відповідно до п.31 ст. 85 Конституції зобов'язана розглянути укази Президента про введення воєнного чи надзвичайного стану як в Україні, так і в окремих її місцевостях, протягом двох днів з моменту звернення Президента до Верховної Ради. Верховна Рада може затвердити указ Президента про введення воєнного чи надзвичайного стану і передбачені ним заходи повністю або в частині, або відхилити його. В останньому випадку такий указ втрачає чинність.

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня відкриття першого засідання першої сесії Верховної Ради, повноважний склад якої обрано після скасування воєнного чи надзвичайного стану. Прийняття спеціального рішення про продовження повноважень Верховної Ради у цьому випадку Конституцією не передбачається. Із сказаного випливає також, що під час дії воєнного або надзвичайного стану на території України вибори народних депутатів України не проводяться.

Стаття 84. Засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України.

Рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування.

Голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто.

Конституція України закріплює надзвичайно важливий принцип діяльності Верховної Ради

України - принцип гласності, що є новим у порівнянні з попередньою Конституцією. Тим самим у парламентській діяльності послідовно реалізується гарантоване кожному ст. 57 право знати свої права і обов'язки. Адже відкритий режим засідань Верховної Ради дає можливість транслювати хід її засідань, на яких приймаються законодавчі акти, що визначають права і обов'язки громадян, і відтак знайомити кожного зі змістом цих актів ще на стадії їх прийняття. Час та обсяг трансляції визначає Верховна Рада.

Разом з тим дана стаття передбачає можливість проведення закритих засідань Верховної Ради, якщо за таке рішення проголосують більш як 225 народних депутатів. За існуючою практикою такі рішення приймаються після скороченого обговорення і лише стосовно розгляду конкретно визначених питань. У закритому засіданні Верховної Ради мають право брати участь Президент України, члени Кабінету Міністрів України, інші особи, необхідність присутності яких визначена Верховною Радою або її Головою у зв'язку з розглядом зазначених питань. Наприкінці закритого засідання Верховна Рада може прийняти рішення щодо публікації або порядку поширення матеріалів закритого засідання.

У Конституції закріплена категорична вимога, згідно з якою Верховна Рада приймає свої рішення виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування. Ця вимога обумовлена тим, що саме пленарні засідання є основною формою діяльності Верховної Ради як єдиного органу законодавчої влади, регламентованою в усіх своїх основних моментах. Крім пленарних засідань Верховна Рада може збиратись і на інші засідання (урочисті, спільні засідання комітетів тощо), на яких народні депутати не можуть приймати обов'язкових рішень з питань компетенції Верховної Ради. Питання, що розглядаються на пленарних засіданнях, обов'язково включаються до порядку денного пленарного засідання, готуються і розглядаються у спеціальному порядку.

Усі рішення Верховної Ради, як законодавчого органу, приймаються шляхом голосування, яке здійснюється народними депутатами особисто у залі засідань Верховної Ради або у спеціально відведеному для таємного голосування місці біля залу для засідань. За існуючим порядком рішення Верховної Ради приймаються відкритим нефіксованим, відкритим фіксованим (поіменним) голосуванням за допо-

могою електронної системи підрахунку голосів або таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Порядок голосування щодо тих чи інших питань діяльності Верховної Ради має визначатись законом про регламент Верховної Ради України.

Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;

2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;

3) прийняття законів;

4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;

6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;

8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції;

11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

12) надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;

13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції;

14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Держав-

ним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

15) призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених цією Конституцією;

16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;

17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

19) призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України;

20) призначення половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

21) призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

24) надання згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

25) надання згоди на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

26) призначення третини складу Конституційного Суду України;

27) обрання суддів безстроково;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призна-

чення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією;

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третьиною від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Дана стаття закріплює широкі повноваження Верховної Ради України, які визначають її місце та роль у державі. Зрозуміло, що всі вони потребують більш глибокого вивчення, але вже зараз їх можна за суттю і призначенням поділити на ряд груп, серед яких перш за все слід назвати повноваження, пов'язані з внесенням змін до Конституції України; законотворчою діяльністю і прийняттям законів; функцією контролю за бюджетом; визначенням засад політики держави та програм суспільного розвитку;

визначенням взаємовідносин Верховної Ради України і Президента України; формуванням інших державних органів; з функцією парламентського контролю Верховної Ради; організацією адміністративно-територіального поділу країни; здійсненням зовнішніх функцій держави та деякі інші.

Однак перелічені у ст. 85 Конституції повноваження Верховної Ради не є вичерпними, вони доповнюються і деталізуються положеннями інших статей Конституції (зокрема ст. 111). Крім того, оцінюючи межі повноважень Верховної Ради України, не слід забувати про положення ст. 92 Конституції, яка окреслює коло питань, що вирішуються виключно законами України (див. коментар до ст. 111).

Стаття 86. *Народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності.*

Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

Депутатський запит - це вимога народного депутата до певного органу чи посадової особи дати офіційне роз'яснення з питань, які входять до їх компетенції.

Питання, пов'язані із здійсненням депутатського запиту, детально регулюються Законом "Про статус народного депутата України" від 17 листопада 1992 р. та чинним Регламентом Верховної Ради України. У відповідності з останнім депутатський запит у письмовій формі вноситься Голові Верховної Ради України, який оголошує його на засіданні Верховної Ради і передає Секретаріату Верховної Ради, а той зобов'язаний негайно надіслати текст запиту відповідному адресату. Офіційна письмова відповідь на депутатський запит у семиденний або в інший встановлений Верховною Радою термін надсилається Голові Верховної Ради та депутату, який його вніс. За наполяганням депутата ця відповідь оголошується на

засіданні Верховної Ради. Після того, як відповідь на запит отримано, якщо на цьому наполягають депутат і не менш ніж одна п'ята частина від фактичної кількості депутатів, може бути проведене обговорення, на яке Секретаріат Верховної Ради запрошує посадових осіб, яким було надіслано запит. За результатами обговорення Верховна Рада приймає постанову, яка разом з депутатським запитом і відповіддю на нього публікуються у "Відомостях Верховної Ради України" та газеті "Голос України".

Гарантією ефективності депутатського запиту є закріплений у ч. 2 цієї статті обов'язок відповідних посадових осіб повідомляти народного депутата про результати розгляду його запиту.

Стаття 87. Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Стаття регламентує питання, пов'язані із визначенням Верховною Радою відповідальності Кабінету Міністрів та виразу йому недовіри, яка тягне за собою його відставку. У відповідності з нею питання про відповідальність Кабінету Міністрів може бути розглянуте за пропозицією не менше як 150 депутатів (1/3 конституційного складу Верховної Ради). Резолюція недовіри Кабінету Міністрів вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало не менш як 226 депутатів, тобто більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

Норма, яку містить ч. 2 цієї статті, спрямована на створення певної стабільності в роботі Кабінету Міністрів шляхом обмеження можливостей Верховної Ради України постійно тримати Кабінет Міністрів під загрозою розгляду питання про його відповідальність. Конституція забороняє розглядати це питання частіше, ніж один раз протягом однієї чергової сесії, а

також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів.

Зміст цієї статті ґрунтується на принципі розподілу влади. Адже в ній, з одного боку, закріплюється специфічна форма контролю однієї гілки влади іншою (повноваження Верховної Ради України розглядати питання про відповідальність Кабінету Міністрів), а з другого - гарантується обмеження впливу цієї гілки влади на виконавчу владу (встановлення певного терміну, за якого відповідне питання може розглядатися).

Стаття 88. Верховна Рада України обирає зі свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх.

Голова Верховної Ради України:

- 1) веде засідання Верховної Ради України;*
- 2) організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України;*
- 3) підписує акти, прийняті Верховною Радою України;*
- 4) представляє Верховну Раду України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;*
- 5) організовує роботу апарату Верховної Ради України.*

Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому законом про регламент Верховної Ради України.

Стаття встановлює склад керівництва Верховної Ради, який включає: Голову Верховної Ради України; Першого заступника Голови Верховної Ради України; заступника Голови Верховної Ради України.

Ці посадові особи обираються із складу депутатів Верховної Ради і відкликаються нею.

Повноваження Голови Верховної Ради, що закріплюються в даній статті, стосуються питань, пов'язаних виключно із забезпеченням організації і здійснення діяльності Верховної Ради. У зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав Голова Верховної Ради виступає виключно як представник Верховної Ради України.

Конкретний порядок здійснення Головою Верховної Ради України передбачених Конституцією повноважень, його взаємовідносини з Першим заступником і заступником, як і повноваження останніх конституційно не врегульовані. Скоріш за все ці питання у відповідності з ч. 3 ст. 88 Конституції України мають бути врегульовані законом про регламент Верховної Ради України.

Стаття 89. Верховна Рада України затверджує перелік комітетів Верховної Ради України, обирає голів цих комітетів.

Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України.

Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань.

Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України.

Висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.

Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом.

Стаття регламентує питання, пов'язані із визначенням внутрішньої організації Верховної Ради.

Для здійснення підготовки проєктів законів, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради, утворюються комітети Верховної Ради України, які працюють постійно. Їх перелік затверджується, а голови обираються Верховною Радою. У разі необхідності для підготовки і попереднього розгляду питань, що входять до повноважень Верховної Ради України, але мають тимчасовий характер або не потрапляють в коло питань, що підлягають розгляду в уже існуючих комітетах, Верховна Рада може створювати тимчасові спеціальні комісії.

Для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада може

створювати тимчасові слідчі комісії. Аби така слідча комісія була створена, необхідно, щоб за це проголосувало не менше ніж 150 депутатів (третина конституційного складу Верховної Ради). Слід мати на увазі, оскільки такі комісії не входять до системи органів правосуддя України (див. коментар до р. VIII цієї Конституції), їх висновки і пропозиції не є вирішальними для слідчих органів і суду. Тому можна вважати, що зазначені висновки та пропозиції мають суто моральне значення. Слід підкреслити, що навіть у цьому окремому випадку законодавець послідовно та впевнено дотримується принципу незалежності судової гілки влади, підкорення суддів при здійсненні правосуддя лише закону.

Конституція не закріплює конкретний порядок організації і діяльності комітетів Верховної Ради, її тимчасових спеціальних та слідчих комісій, а покладає вирішення цих питань на відповідне законодавство, яке повинно бути створене на розвиток наведених вище положень.

На користь наведених конституційних положень свідчить міжнародна конституційна практика. Адже аналогічні норми містяться у конституціях переважної більшості сучасних держав.

Стаття 90. Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання.

Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені в останні шість місяців строку повноважень Президента України.

Верховна Рада України як представницький орган має право здійснювати свої повноваження протягом усього строку, на який вона обрана. По закінченні строку її повноваження зберігаються до дня відкриття першого засідання Верховної Ради нового

скликання. А після цього вони припиняються остаточно.

Окрім цієї звичайної ситуації Конституцією України передбачено, що повноваження Верховної Ради можуть припинитися достроково Президентом України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не розпочаті. Наприклад, така ситуація може виникнути в разі відсутності конституційного складу Верховної Ради. У цьому випадку згідно з п. 7 ст. 106 і ч. 2 ст. 77 Конституції Президент України зобов'язаний призначити позачергові вибори до Верховної Ради, які проводяться впродовж шістдесяти днів з дня опублікування рішення Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради.

Введення подібного інституту в конституційний механізм взаємовідносин законодавчої і виконавчої влади викликане необхідністю встановлення правових процедур подолання можливого політичного протистояння партій, груп, фракцій у Верховній Раді, відповідної стимуляції її роботи, забезпечення стабільності її функціонування тощо. У той же час дострокове припинення повноважень Верховної Ради України є крайнім засобом впливу на неї. Саме в ч. 3 цієї статті встановлено, що повноваження Верховної Ради, яка була обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання. Крім того, щоб створити певні гарантії стабільності загального функціонування державного апарату на демократичних засадах, Конституцією встановлено, що повноваження Верховної Ради не можуть бути достроково припинені в останні шість місяців строку повноважень Президента України.

Для належної оцінки введених Конституцією новел зішлемося на деякі приклади іноземного конституційного права. Так, у Австрії президент протягом одного року перебування на посаді може лише один раз з однієї і тієї ж причини розпустити нижню палату. В Італії, Молдові, Росії, Румунії президент не може реалізувати відповідне право в останні шість, а в Болгарії - три місяці своїх повноважень. У Молдові і Румунії протягом одного року парламент може бути розпущений тільки один раз. У Франції нижня палата не може бути розпущена протягом року після прове-

дення парламентських виборів. У Югославії парламент не може бути розпущений у перші і останні шість місяців кожного скликання. Перелік подібних прикладів можна продовжити.

Стаття 91. Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією.

У цій статті встановлюється, що Верховна Рада повноважна приймати закони, постанови та інші акти. Під законами, про які йде мова у зазначеній статті, слід розуміти нормативно-правові акти найвищої юридичної сили, що містять загальнообов'язкові правила поведінки і регулюють найважливіші суспільні відносини.

Розгляд законопроектів Верховною Радою згідно з Регламентом Верховної Ради України здійснюється у трьох читаннях.

Під час першого читання на пленарному засіданні Верховної Ради України обговорюються основні положення законопроекту. Обговорення розпочинається з доповіді ініціатора проекту, потім заслуховуються співдоповіді, ведуться дебати. Після цього у разі позитивної оцінки законопроекту Верховна Рада передає його у відповідний комітет для доопрацювання.

Згодом, коли комітет знову представить доопрацьований законопроект, що вже враховує всі зауваження і пропозиції після першого читання, здійснюється друге читання. Головною стадією цього читання є постатейне детальне обговорення законопроекту.

Заключною стадією є третє читання законопроекту, під час якого відбувається голосування.

Постанови та інші акти, що приймаються Верховною Радою України, мають здебільшого допоміжний характер, наприклад постанова Верховної Ради про введення в дію певного закону.

Закони, постанови та інші акти приймаються більшістю від конституційного складу Верховної Ради, тобто від 450 народних депутатів України (ст. 76 Конституції).

Із загального правила, що встановлюється ст. 91 Конституції України, можливі винятки, які пере-

дбачаються цією Конституцією. Світова конституційна практика визнає існування так званих конституційних законів, які мають особливу юридичну силу і тому потребують більш складної процедури їх прийняття. Звичайно до зазначених законів відносять такі, про необхідність видання яких є спеціальне застереження у тексті Конституції, а також закони, що вносять зміни і доповнення до Конституції. Конституційний закон приймається кваліфікованою більшістю голосів, тобто двома третинами голосів від загальної кількості складу парламенту. Зокрема, саме така кількість голосів передбачена у ст. 155 та ч. 5 ст. 111 Конституції.

Що стосується рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту (ч. 6 ст. 111), то воно приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу.

Стаття 92. Виключно законами України визначаються:

1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина;

2) громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства;

3) права корінних народів і національних меншин;

4) порядок застосування мов;

5) засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;

6) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки;

7) правовий режим власності;

8) правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;

9) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

10) засади регулювання демографічних та міграційних процесів;

11) засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;

12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики;

13) територіальний устрій України;

14) судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури;

15) засади місцевого самоврядування;

16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст;

17) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;

18) правовий режим державного кордону;

19) правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації;

20) організація і порядок проведення виборів і референдумів;

21) організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України;

22) засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Виключно законами України встановлюються:

1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи;

2) порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умов перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;

3) одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів;

4) порядок використання і захисту державних символів;

5) державні нагороди;

6) військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання;

7) державні свята;

в) порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального.

Законом України оголошується амністія.

Оскільки закони мають вищу юридичну силу в системі нормативно-правових актів, то цілком зрозуміло, що саме ними повинні регулюватися найважливіші питання суспільних відносин. Саме про це і свідчить дана стаття Конституції України.

Всі питання, що підлягають правовій регламентації виключно законами України, які перераховані у даній статті, поділяються на дві частини: перша - питання, що визначаються виключно законами, і друга - питання, що встановлюються виключно законами.

Аналізуючи коло питань, що підлягають визначенню виключно законами України, можна відповідним чином їх згрупувати. У статті 3 Конституції зазначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а в коментованій статті, як і в деяких інших, це положення знаходить свій подальший розвиток. Так, виключно законами визначаються питання прав і свобод людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основних обов'язків громадянина (п. 1 ч. 1), питання громадянства, правосуб'єктності громадян, статусу іноземців та осіб без громадянства (п. 2 ч. 1).

Окрему групу становлять питання демографічних та міграційних процесів (п. 10), прав корінних народів і національних меншин (п. 3 ч. 1), порядку застосування мов (п. 4 ч. 1). Слід зазначити, що ці питання регулюються й іншими нормами Конституції. Так, у статті 10 Конституції зазначено, що держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови та гарантує вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України. У статті 11 зазначено, що держава сприяє розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин, що проживають в Україні. Таким чином, прослідковується, хоча б на цьому прикладі, системність Основного Закону нашої держави.

Беручи до уваги те, що Україна є соціальною державою (ст. 1), а також те, що вона гарантує право громадян на соціальний захист (ст. 46), особливо

важливого значення набувають питання законодавчого визначення основ соціального захисту, форм і видів пенсійного забезпечення, засад регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства, питання виховання, освіти, культури і охорони здоров'я. Саме це закріплено в пункті 6 даної статті.

Серед прав та свобод людини, що гарантуються Конституцією, є право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (ст. 41), право на підприємницьку діяльність (ст. 42). Особлива увага приділена визначенню об'єктів права власності Українського народу (ст. 13). Тому закономірним є те, що виключно законами України мають визначатися засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку (п. 5 ч. 1). До цієї групи питань відноситься також визначення правового режиму власності (п. 7 ч. 1), правових засад і гарантій підприємництва, правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання (п. 8 ч. 1), засад зовнішньоекономічної діяльності, митної справи (п. 9 ч. 1).

Ряд статей Конституції України присвячені регламентації питань юридичної відповідальності осіб (статті 58 - 63, 68 та ін.). Оскільки юридична відповідальність особи має індивідуальний характер, то її правильне встановлення тісно пов'язане із проблемою дотримання прав людини. Тому засади цивільно-правової відповідальності, відповідальності за вчинення злочинів, адміністративних або дисциплінарних правопорушень, як зазначено у пункті 22 частини 1 даної статті, повинні визначатися виключно законами. У частині 3 даної статті визначається, що амністія оголошується законом України.

Визначення загальних засад діяльності органів законодавчої, виконавчої та судової влади, статусу органів місцевого самоврядування, територіального устрою держави є одним із центральних завдань будь-якої конституції. Більш детально зазначені питання мають регламентуватися окремими законами. Тому до наступної групи можна віднести вирішальні для функціонування держави питання організації і порядку діяльності Верховної Ради України (п. 21 ч. 1), питання організації і діяльності органів виконавчої

влади (п. 12 ч. 1), побудови та функціонування правоохоронних органів нашої держави, а саме ті, що стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, засад судової експертизи, організації і діяльності прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань, основ організації та діяльності адвокатури (п. 14 ч. 1), організації державної статистики та інформатики (п. 12 ч. 1), засад місцевого самоврядування (п. 15 ч. 1), статусу столиці України та спеціального статусу інших місць (п. 16 ч. 1). Крім питань побудови та функціонування органів законодавчої та виконавчої влади, місцевого самоврядування, до цієї групи питань можна також віднести питання статусу народних депутатів України (п. 21 ч. 1), основ державної служби (п. 12 ч. 1).

Як відомо, громадяни України мають конституційне право на свободу думки і слова, свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації. Відповідно до статті 38 громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Враховуючи важливість зазначених прав людини, вони визначаються виключно у формі закону. До цієї групи питань відносяться також засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації (п. 11 ч. 1), організації і порядку проведення виборів і референдумів.

Конституція відносить до найважливіших функцій держави захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної, інформаційної і екологічної безпеки. Важливість цих питань обумовлює необхідність саме законодавчого визначення основ національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку (п. 17 ч. 1), правового режиму державного кордону (п. 18 ч. 1), правового режиму воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації (п. 19 ч. 1).

Як було зазначено вище, до другої частини питань, що підлягають правовій регламентації виключно законами України, в даній статті відносяться питання, що встановлюються виключно законами України. В межах цієї частини також можна виділити декілька

груп найважливіших питань, що виникають у процесі різноманітних суспільних відносин.

Так, виходячи із необхідності забезпечення економічної безпеки держави, саме закон має встановлювати правила фінансових відносин у державі, порядок формування Державного бюджету та бюджетної системи України, основи грошового обігу та валютного регулювання (п. 1 ч. 2), що є особливо важливим для розвитку соціально-економічних відносин в Україні. З огляду на це великого значення набуває визначення політики держави щодо утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального (п. 8 ч. 2). Для впорядкованого розвитку виробництва, нормального функціонування економіки взагалі необхідне встановлення державних стандартів. Зокрема, у пункті 3 частини 2 даної статті зазначено, що одиниці ваги, міри та часу повинні встановлюватися виключно законами України.

Держава як суб'єкт міжнародного права повинна на законодавчому рівні вирішувати питання, пов'язані з порядком направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав та порядком допуску і умовами перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України (п. 2 ч. 2). Це обумовлено тим, що держава має неухильно виконувати взяті на себе міжнародно-правові зобов'язання, а її воля, виражена у відповідному міжнародному договорі, при цьому не повинна суперечити нормам національного законодавства про оборону та національну безпеку. Зазначені питання складають другу групу питань, що встановлюються виключно законами України.

Велике значення для зовнішньополітичної діяльності держави, організації керівництва її Збройними Силами та державної служби має встановлення переліку дипломатичних рангів, військових звань та інших спеціальних звань. Держава, оцінюючи позитивну діяльність окремих осіб та визначаючи ступінь їхніх заслуг, запроваджує систему державних нагород. Тому не випадково, що зазначені питання встановлюються виключно законами України, що і передбачено у пунктах 5 і 6 частини 2 даної статті.

Законодавчо встановлюється порядок використання і захисту державних символів (п. 4 ч. 2) як

ознак суверенітету України, введення державних свят (п 7 ч 2)

Дана стаття Конституції має важливе значення для впорядкування правового регулювання суспільних відносин у нашій державі, оскільки в ній окреслюється коло найважливіших питань, правове регулювання яких має визначатися та встановлюватися виключно законами України

Стаття 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України.

Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово.

Право законодавчої ініціативи - це можливість вносити у законодавчий орган законопроекти, тобто попередні тексти законів. Цьому праву кореспондує обов'язок законодавчого органу обговорити питання про прийняття таких законопроектів до розгляду. Оскільки законодавчий орган не спроможний розглядати як законопроектні пропозиції про удосконалення законодавства, що можуть надходити від різних осіб, коло яких взагалі важко окреслити, Конституція, спираючись на світовий досвід, чітко визначила в даній статті перелік суб'єктів, які надлягають правом законодавчої ініціативи. Тільки ці суб'єкти мають право вносити законопроекти на розгляд законодавчого органу, бо вони безпосередньо пов'язані з вирішенням найважливіших загальнодержавних питань.

Це насамперед Президент України - гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, народні депутати України, що представляють інтереси народу. Право законодавчої ініціативи надано також Кабінету Міністрів України - вищому органу в системі виконавчої влади та Національному банку України - одному з найважливіших і господарюючих суб'єктів.

У частині другій ст 93 Конституції передбачено, що законопроекти, які вносяться Президентом України в порядку законодавчої ініціативи до Верховної

Ради і визнаються ним як невідкладні, розглядаються позачергово.

Право законодавчої ініціативи визнається початковою стадією законодавчого процесу не тільки в Конституції України, а й в конституціях інших країн світу. Коло суб'єктів цього права пов'язане з формою державного правління, прийнятої в тій чи іншій країні. Так, у державах з парламентарними формами правління, а також "змішаних" форм республік коло суб'єктів цього права є більш широким, ніж у президентських республіках. Практично у всіх країнах Східної Європи і тих, що утворилися на теренах колишнього СРСР, це право належить президентам. У Швейцарії відповідним правом наділені суб'єкти федерації, а в Португалії і Узбекистані - представницькі органи автономії. В Австрії, Естонії, Латвії, Словаччині, Угорщині і Японії суб'єктами права законодавчої ініціативи є комісії парламентів, в Естонії і Португалії - парламентські фракції, в Чехії - представницькі органи місцевого самоврядування.

У президентських республіках суб'єктами права законодавчої ініціативи визнані лише парламентарії. Так, наприклад, в палатах Конгресу США заборонено колективну законодавчу ініціативу, хоча ніхто не може перешкодити кільком конгресменам або сенаторам запропонувати аналогічні законопроекти. Представники ж виконавчої влади в цих державах такого права формально позбавлені, що тлумачиться як реалізація принципу розподілу влад.

Стаття 94. Закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України.

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент

України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів.

Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Конституція (ч. 1 ст. 94) передбачає, що прийнятий Верховною Радою закон підписує Голова Верховної Ради і невідкладно направляє його Президентові України.

Протягом п'ятнадцяти днів Президент може вивчати текст закону, залучаючи до цього вчених і спеціалістів, консультуючись з іншими компетентними особами і органами, після чого може підписати закон і тим самим взяти його до виконання та офіційного оприлюднення. Згідно з ч. 3 цієї статті вважається також схваленим Президентом України і має бути підписаним та офіційно оприлюдненим закон, який Президент протягом встановленого строку не повернув у парламент для його повторного розгляду.

Після підписання Президентом закону або його схвалення у порядку, передбаченому ч. 3 ст. 94, він має бути офіційно оприлюднений. Таким оприлюдненням вважається публікація закону у "Відомостях Верховної Ради України" та газети "Голос України". При опублікуванні закону в цих виданнях вказується його повна назва, дата підписання, наводиться повний і буквальний текст. Закони України можуть бути опубліковані також в інших виданнях та оприлюднені по телебаченню і радіо.

Аналогічною є практика законодавчої діяльності багатьох іноземних країн, де застосовується офіційне проголошення та оприлюднення у встановленому конституцією порядку і строки прийнятого парламентом закону. Передбачається також опублікування закону в офіційних джерелах, після чого він тільки і набуває обов'язкової сили. Здебільшого офіційне проголошення та оприлюднення здійснюється главою держави і є засобом збалансування інтересів законодавчої і президентської гілок влади, однією з форм участі президента у законодавчій діяльності і водночас заключною стадією всього законодавчого процесу.

Президент України може скористатися правом відкладального вето, під яким розуміється право глави держави на повернення закону, направленого йо-

му на підпис, для повторного розгляду в парламент. Відхиляючи закон, Президент надсилає до Верховної Ради також сформульовані і мотивовані пропозиції щодо цього закону.

Верховна Рада розглядає спочатку в комітетах, а потім на пленарному засіданні пропозиції і зауваження Президента і погоджується або не погоджується з ними. Якщо аргументи Президента не вплинули на рішення Верховної Ради і під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий не менше як двома третинами від її конституційного складу, Президент зобов'язаний його підписати і офіційно оприлюднити протягом десяти днів. Десятиденний термін для підписання закону відраховується з моменту отримання ним тексту, що надсилається Головою Верховної Ради України.

Конституцією (ч. 5 ст. 94) встановлюється, що закон набуває чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом. Мається на увазі, що закон може сам встановлювати якийсь інший варіант набуття ним чинності, наприклад передбачати якусь конкретну дату. Але у всякому випадку закон спочатку має, наприклад, бути опублікованим і не може ні в якому разі набути чинності раніше дня такого опублікування.

Стаття 95. Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Держава прагне до збалансованості бюджету України.

Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені.

Україна, як і всяка інша незалежна держава, має свій власний державний бюджет. Бюджет завжди відображає систему існуючих економічних відносин, обумовлених дією закону вартості та розширення товарно-грошових відносин в умовах ринку. Конституцією встановлено, що за допомогою бюджетної системи держава здійснює справедливий і неупере-

джений розподіл внутрішнього національного продукту між громадянами і територіальними громадами.

Державний бюджет являє собою фінансове утворення і використання централізованого фонду коштів, які спрямовуються на потреби держави, адміністративно-територіальних одиниць, що сприяє збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних і демографічних особливостей. Бюджет виступає основним засобом розподілу і перерозподілу грошових коштів, є формою організації руху коштів. У ньому фокусуються всі існуючі економічні проблеми, а у соціальній сфері через бюджет держава намагається забезпечити необхідний життєвий рівень населення, фінансує допомогу непрацюючим, задовольняє потреби соціального захисту пенсіонерів, дітей, інвалідів, інших категорій громадян, які перебувають на утриманні держави. Бюджетне фінансування враховує також потреби зміцнення оборони країни, утримання правоохоронних органів та органів виконавчої влади.

Перехід до ринкової економіки робить основним дохідним джерелом бюджету податкові платежі, особливо надходження податку на додану вартість, акцизного збору, податку на прибутки підприємств, на прибутки населення, а також інші обов'язкові платежі. Всі види державного мита є доходами бюджету.

В Україні створена конституційна основа функціонування бюджетної системи, яка включає: Державний бюджет, бюджет Автономної Республіки Крим, бюджети адміністративно-територіальних одиниць (місцеві бюджети), районні і обласні бюджети. Всі бюджети, які входять до бюджетної системи України, будуються на принципах єдності, повноти, реальності, справедливості, гласності, збалансованості і самостійності. Сукупність принципів, на яких будується організація бюджетів, являє собою бюджетний устрій. Він визначається завжди тільки законами України і включає структуру бюджетної системи та взаємозв'язок між окремими її ланками. Основи організації бюджетної системи України на базі конституційних принципів бюджетного устрою зараз визначаються Законом "Про бюджетну систему України" від 5 грудня 1990 р. в редакції від 29 червня 1995 р. Згідно з цим законом проект Державного бюджету має виходити з основних прогнозних макроекономічних показників на плановий рік, які розробляє уряд і подає на розгляд парламенту. Серед них

визначальне місце займають обсяг валового внутрішнього продукту, національний дохід, зведений баланс фінансових ресурсів, баланс доходів і витрат населення, платіжний баланс, валютний план.

У зв'язку з особливим значенням для держави бюджетної процедури вона регламентується правовими нормами і становить бюджетний процес, який складається із стадій. Верховна Рада дозволяє Кабінету Міністрів виконувати Державний бюджет, тобто збирати доходи і проводити витрати тільки на один рік, який має назву бюджетного року. На всіх стадіях бюджетного процесу застосовується принцип спеціалізації бюджетних показників за допомогою бюджетної класифікації. Критерієм класифікації по доходах є економічне значення джерела доходів бюджету в системі податків і обов'язкових платежів. По видатках критерієм класифікації є цільове спрямування коштів з бюджету, що дає можливість розподіляти бюджетні кошти у певній системі, неухильно і послідовно за цільовим призначенням.

Таким чином, бюджетне планування і виконання бюджету дає можливість встановлювати джерела надходження коштів, об'єкти бюджетного фінансування, покладати обов'язки і відповідальність на органи виконавчої влади і місцевого самоврядування за повне і своєчасне надходження коштів у дохідну частину бюджету і ефективне використання бюджетних коштів. Значний обсяг видатків в Україні припадає на Державний бюджет, оскільки основні функції керування державою, стабілізації економіки, сприяння ефективності фінансово-кредитної системи зосереджені у віданні центральних органів виконавчої влади.

На відміну від раніше встановленого порядку конституційна норма обумовила визначення будь-яких видатків держави на загальносуспільні потреби виключно законом. Тепер прямо заборонено здійснювати видатки з Державного бюджету за іншими нормативними актами, чим забезпечується більша захищеність дефіциту бюджету від подальшого збільшення, раціональне витрачання державних фінансів за їх цільовим призначенням.

Тобто відповідно до цього важливого положення в нашій державі вводиться конституційна бюджетно-фінансова дисципліна, яка дозволяє Верховній Раді України затверджувати граничний розмір дефіциту

Державного бюджету та визначати джерела його покриття; суми доходів Державного бюджету відповідно до бюджетної класифікації; суми видатків Державного бюджету щодо кожного розпорядника коштів відповідно до бюджетної класифікації; суми дотацій, субсидій, субвенцій та розміри відрахувань від регулюючих доходів до бюджетів адміністративно-територіальних одиниць і розміри оборотної касової готівки.

Законодавче закріплення виключної компетенції Верховної Ради щодо питань витрачання бюджетних коштів посилює відповідальність уряду, який через Міністерство фінансів, міністерства, відомства, інші органи виконавчої влади в центрі і на місцях організовує виконання Державного бюджету. До того ж Законом "Про бюджетну систему України" передбачено відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Конституцією України встановлена регулярна звітність виконавців - організаторів формування Державного бюджету і руху державних коштів на загальнонаціональній і місцевій потребі. Звітність подається до Верховної Ради у вигляді письмових доповідей, по яких проводяться засідання парламенту, де уповноважені посадові особи виступають з відповідними матеріалами про стан надходження доходів і витрачання бюджетних ресурсів. Як важливу гарантію виконання Державного бюджету слід розцінювати конституційну вимогу про оприлюднення звітів по доходах і видатках, що відкриває можливість їх належного обговорення у засобах масової інформації з участю найширших верств населення.

Стаття 96. Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин — на інший період.

Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року.

Державний бюджет як правова форма зведеного фінансового плану держави встановлює обов'язки державних органів і відповідно органів місцевого са-

моврядкування по мобілізації коштів, забезпеченню стабільності надходження доходів, їх витрачання, і тому всі фінансові відносини, що виникають у процесі бюджетної діяльності, мають правовий характер і мають бути регламентовані спеціальним законом. Бюджетний закон враховує зміни, які відбулися в економічному житті країни, вносить зміни у бюджетний порядок, якщо вони є назрілими, враховує нові потрібні суспільству і державі зміни у складі державних доходів і видатків, що створює збалансовану основу централізованого фонду коштів.

Встановлений державою період для перегляду бюджету (фінансовий період) дорівнює одному поточному року - з 1 січня по 31 грудня. Процес початку розробки проекту бюджету і затвердження звіту про виконання затвердженого Верховною Радою України бюджету триває близько 2 років і складає повний бюджетний цикл, під час якого організується рух державних фінансів. Комітети Верховної Ради виконують покладені на них завдання щодо внесення пропозицій при розробці бюджету на наступний рік. Регламент Верховної Ради визначає термін їх подання і узагальнення Комітетом з питань бюджету до 20 травня поточного року. Останній готує проект бюджетної резолюції, що в загальному вигляді окреслює пріоритети бюджетної політики держави на наступний період. Верховна Рада не пізніше 1 липня приймає бюджетну резолюцію про основні напрями бюджетної політики, але цьому передують надходження звіту Кабінету Міністрів про стан виконання бюджету поточного року і прогнозу економічного розвитку країни.

Бюджетна резолюція після її затвердження Верховною Радою є орієнтиром як для Кабінету Міністрів при розробці проекту бюджету, так і для самого парламенту при розгляді цього проекту і законів, що впливають на доходи і видатки Державного бюджету.

Кабінет Міністрів організовує складання проекту Державного бюджету відповідно до засад державного регулювання економічного і соціального розвитку України, міждержавних зобов'язань, стану виконання внутрішнього і зовнішнього боргів, визначених Верховною Радою у бюджетній резолюції.

Міністерство фінансів України, в структурі якого виконує визначені нормативними актами завдання Державне казначейство, після узагальнення пропозицій органів виконавчої влади, судових органів

та інших суб'єктів, які фінансуються з державного бюджету, зокрема органів місцевого самоврядування обласного і районного рівня, доповідає проект бюджету на засіданні Кабінету Міністрів. Міністерство фінансів є безпосередньо відповідальним органом, який обґрунтовує на цьому засіданні проект бюджетного плану, по якому приймається відповідне рішення. Важливо підкреслити роль Прем'єр-міністра України, який (за посадою) єдиний має право представляти і захищати проект Державного бюджету перед Верховною Радою.

Розгляд проекту бюджету продовжується у Верховній Раді України, де вирішальне значення мають висновки комітетів парламенту, а остаточний підсумок з питань бюджетної збалансованості доходів і видатків відповідно до регламенту Верховної Ради України здійснює комітет з питань бюджету, який розглядає поправки і готує доповідь і таблицю про підтримані поправки і перелік відхилених поправок для розгляду на засіданні Верховної Ради.

Відповідно до конституційної норми Кабінет Міністрів України зобов'язаний не пізніше 15 вересня кожного року подавати до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет на наступний рік. Це обумовлено необхідністю дати можливість народним депутатам України, комітетам Верховної Ради розібратись, проаналізувати і внести відповідні пропозиції щодо збільшення доходів за рахунок інших джерел або певного скорочення видатків.

Конституція України передбачає подання доповіді Кабінету Міністрів України про хід виконання Державного бюджету поточного року разом з проектом Державного бюджету, оскільки Верховна Рада лише таким чином може проконтролювати фінансовий стан у державі і оцінити діяльність уряду. В разі незатвердження доповіді Верховна Рада може вирішити питання про відповідальність Кабінету Міністрів згідно п. 13 ст. 85 Конституції, внаслідок чого може бути прийнята резолюція недовіри останньому.

Стаття 97. Кабінет Міністрів України відповідно до закону подає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України.

Поданий звіт має бути оприлюднений.

Важливою стадією бюджетного процесу є складання і затвердження звіту про виконання бюджету. Всі бюджетні установи і організації, органи місцевого самоврядування намагаються використати виділені їм бюджетні кошти до 1 січня. На практиці цей термін початку нового бюджетного року не завжди дотримується, зважаючи на складну економічну ситуацію, значний спад виробництва, що утруднює підрахунок можливих джерел доходів. В інших країнах бюджетний рік не завжди починається з 1 січня календарного року, а визначається частіше традицією.

Відповідно до чинного законодавства звіт про виконання Державного бюджету України за минулий рік подається Кабінетом Міністрів України у письмовому вигляді. У парламентських комітетах вивчаються всі позиції поданого звіту, що дає можливість Верховній Раді оцінити організацію руху коштів у країні. Верховна Рада, виходячи з макроекономічної ситуації, доручає зробити компетентну експертизу поданого звіту комітету з питань бюджету, який складає відповідну аналітичну записку. На найближчому засіданні, але не раніш як через 10 днів, Верховна Рада заслуховує доповідь Кабінету Міністрів про виконання Державного бюджету. На всі можливі запитання доповідач повинен дати мотивовані відповіді. Але обговорення по доповіді не проводиться, що є певною специфікою цієї стадії бюджетного процесу.

Протягом двох тижнів після заслуханої в парламенті доповіді уряду комітети мають розглянути поданий урядом звіт про виконання Державного бюджету і дати відповідні висновки.

Звіт про виконання Державного бюджету має розглядатися на засіданні Верховної Ради не пізніше 1 травня. Висновки комітетів Верховної Ради, зокрема з питань бюджету, фінансів і банківської діяльності, мають істотне значення для затвердження звіту або його відхилення. Конституційне закріплення у структурі Верховної Ради Рахункової палати (див. коментар до наступної статті), яка від її імені має контролювати бюджетний план держави і подавати свої пропозиції на розгляд Верховної Ради, суттєво посилює її контрольні функції, а в перспективі має давати депутатському корпусу повну інформацію про витрачання бюджетних коштів за цільовим призначенням, що сприятиме встановленню належного бюджетного порядку стосовно захищеності дефіциту Державного бюджету.

За підсумками обговорення висновків комітетів народні депутати України приймають постанову про виконання Державного бюджету.

Верховна Рада може за наявності допущених порушень і не затвердити звіт про виконання бюджету, а розглянути питання про відповідальність державних органів і посадових осіб виконавчої влади або вирішити інші питання, пов'язані з порушеннями закону про Державний бюджет, якщо такі порушення виявлені і стали відомими народним депутатам України.

Таким чином, відповідно до Конституції України затвердження звіту про виконання Державного бюджету є актом великої юридичної ваги. По суті воно є схваленням дій органів виконавчої влади, які виконували правові приписи Верховної Ради України, що містилися в законі про Державний бюджет.

За прямою вказівкою цієї статті постанова щодо затвердження звіту про виконання бюджету, як і сам звіт, мають бути оприлюднені, тобто доведені до загального відома.

Стаття 98. Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.

В останні роки проблеми, пов'язані з складанням і виконанням Державного бюджету, стали без перебільшення центральними економічними і загальнополітичними проблемами в Україні. Це пояснюється тим, що Державний бюджет відбиває реальну соціально-економічну політику Кабінету Міністрів, який зобов'язаний організувати проведення фінансування видатків на місцях, мобілізувати доходи, визначені законом. Важливим фактором при розмежуванні правосуб'єктності у бюджетній сфері між Верховною Радою і Кабінетом Міністрів є чітке і неухильне дотримання Закону "Про бюджетну систему України" від 5 грудня 1990 р. в редакції від 29 червня 1995 р., який тепер має бути приведений у відповідність з Конституцією, оскільки бюджетні права вищого законодавчого органу влади та органів місцевого самоврядування віднесені до їх виключної компетенції. За цих умов особливого значення набуває здійснення парламентського контролю у фінансово-

економічній сфері, де мають реалізовуватися відповідні функції і повноваження.

З цією метою згідно з Конституцією повинна бути утворена Рахункова палата Верховної Ради України, а спеціальним законом визначено її правовий статус. Функціонування цього органу дозволить здійснювати ефективний парламентський контроль у фінансово-економічній сфері, всебічно слідкувати і неупереджено аналізувати процес збирання коштів до Державного бюджету і проведення витрат відповідно до цілей, визначених законом про Державний бюджет.

При здійсненні контрольної діяльності за використанням бюджетних коштів органами виконавчої влади, зокрема Кабінетом Міністрів, міністерствами та іншими суб'єктами державного управління, Рахункова палата Верховної Ради України діє виключно від її імені.

Органи парламентського контролю створені в багатьох зарубіжних країнах. Зокрема, у Німеччині Федеральна Рахункова палата діє як основна контрольна ланка Бундестагу з 1927 р. У США законом про державний бюджет ще у 1921 р. засновано Головну контрольну службу, яка на запити Конгресу проводить ревізії та експертизи федеральних програм, здійснює поточний контроль над витрачанням федеральних коштів. За наслідками цих перевірок у 1994 році підготовлено за допомогою 5 тисяч працівників Головної Контрольної Служби Конгресу 1252 матеріали і подано 901 звіт для Конгресу та посадових осіб федеральних агентств.

Закон України про Рахункову палату готувався з врахуванням зарубіжного досвіду і нової конституційної моделі парламентського контролю, за якої у комітетів Верховної Ради Конституцією не передбачена безпосередньо контрольна функція. Верховна Рада повинна мати здатність отримувати і аналізувати інформацію щодо бюджетної сфери не за окремими випадками, а систематично, з багатоманітних джерел.

Особливо важливо для парламенту мати своїх власних досвідчених аудиторів, фахівців з проведення фінансових розслідувань, аналітиків, на чію об'єктивну інформацію та аналіз народні депутати України можуть цілком покластися. Незалежний фаховий аналіз потрібний передусім тоді, коли Верховна Рада України вирішує не тільки питання бюджету та його виконання, але й здійснює контроль за грошовою емісією, надходженням фінансів до бюджету від ви-

користання об'єктів права державної власності, в тому числі земельного фонду як основного національного багатства України.

Всі суб'єкти державного та приватного секторів власності, які отримують, перераховують або використовують кошти Державного бюджету України, або мають частку державної власності у своїх статутних фондах, підлягають контролю з боку Рахункової палати.

Сфера її повноважень поширюється в першу чергу на Кабінет Міністрів, фінансово-економічні органи виконавчої влади, Національний банк України та інші органи, визначені у законі про Рахункову палату. Контрольний орган парламенту організовує свою діяльність на засадах законності, плановості, об'єктивності та гласності. Незалежність Рахункової палати означає, що в межах своєї компетенції вона самостійно вирішує всі питання, пов'язані із здійсненням контролю, проведенням перевірок, ревізій та обслідувань, діє незалежно від будь-яких інших органів держави, політичних партій і громадських об'єднань.

Закон встановлює, що Рахункова палата діє виключно за дорученням Верховної Ради, її комітетів, підконтрольна і підзвітна Верховній Раді, готує і подає їй інформацію і висновки для прийняття необхідних рішень з питань використання бюджетних коштів. До складу Рахункової палати входять Голова та члени Рахункової палати, які згідно з п.16 ст. 85 Конституції призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України відповідно до процедури, визначеної законом про Рахункову палату.

Термін перебування на посаді Голови Рахункової палати становить 7 років, що має обумовити стабільність функціонування контрольного органу парламенту. Законом прямо встановлено, що висновки Рахункової палати не можуть містити політичних оцінок рішень, які приймаються Верховною Радою та органами державної виконавчої влади в межах їх компетенції. Рахункова палата не вимагає відшкодування використаних бюджетних коштів і не карає відповідальну за правопорушення посадову особу. Вона лише зобов'язана доповідати про всі встановлені нею подібні факти Верховній Раді, яка спрямовує діяльність Колегії і посадових осіб Рахункової палати. За визначеною законом процедурою Рахункова палата не пізніше 1 грудня має звітувати перед депутатським

корпусом про результати виконання доручень парламенту, проведення перевірок і ревізій, які забезпечували контроль за використанням бюджетних коштів.

Звіт Рахункової палати, затверджений Верховною Радою України, публікується у виданнях Верховної Ради.

Стаття 99. Грошовою одиницею України є гривня.

Забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави - Національного банку України.

Передумовою стабільного функціонування кожної незалежної держави є єдине фінансове, валютне регулювання, єдина грошова система на її території, визначення прийнятної для економіки грошово-кредитної, цінової політики, створення централізованої системи фінансово-економічних органів і установ у цій сфері.

Конституція України вперше за час суверенної держави визначила національну грошову одиницю - гривню. Введення та емісія інших грошей на території України не дозволяється. "Перехідні положення" Конституції в п. 11 встановлюють, що визнання національної грошової одиниці відбудеться лише після введення гривні. З метою забезпечення економіки України стабільною національною валютою Указом Президента України від 25 серпня 1996 р. "Про грошову реформу в Україні" постановлено провести в Україні грошову реформу - ввести в обіг визначену Конституцією та іншим законодавством України національну валюту, якою є гривня. На території України функціонування українського карбованця в готівковому обігу припинено, а єдиним законним засобом платежу є гривня. Безготівкові розрахунки, бухгалтерський облік усіх операцій і складання звітності юридичними особами та іншими суб'єктами господарювання в усіх сферах діяльності здійснюється також лише у гривнях. Слід відзначити, що введення національної грошової одиниці - гривні має стати відповідно до конституційної норми не тільки фінансово-економічним, а й політичним фактором. Для України ознакою економічного і політичного потенціалу незалежної держави постає сам факт карбування власних грошей, випуск банківських

білетів (банкнот) і монет, які є важливим підґрунтям у здійсненні державотворчих процесів.

Назва української національної валюти походить ще з другої половини XIV століття, коли основними засобами товарно-грошових відносин "безмонетного періоду" у князівствах Східної Європи були срібні зливки - гривні. Як і абсолютна більшість тогочасних монет Східної Європи, київські монети виготовлялися із срібного плющеного дроту.

Зберігаючи традиції економічного, політичного та культурного життя України, Конституція вводить в обіг з давніх-давен відому назву грошової одиниці - "гривня".

Захист і забезпечення стабільності грошової одиниці покладено Конституцією на Національний банк України. Він здійснює надані йому повноваження для захисту грошової одиниці, як і всієї грошової системи в Україні, узгоджуючи свої дії з іншими суб'єктами державної влади, виходячи із завдань грошово-кредитної політики держави, макроекономічного аналізу та платіжного балансу, вживає необхідних заходів, щоб ефективно впливати на загальну кредитно-грошову ситуацію в економіці.

Для реалізації цього завдання Національний банк України наділений відповідними повноваженнями згідно з Законом України "Про банки і банківську діяльність" від 20 березня 1991 р. (з наступними змінами та доповненнями) Зокрема, ст. 8 цього закону встановлює, що Національний банк є єдиним емісійним центром, відповідальним за проведення єдиної державної політики в галузі грошового обігу, кредиту, зміцнення грошової одиниці. Він визначає курс грошової одиниці відносно валют інших країн, йому належить монопольне право на випуск грошей в обіг, а також випуск національних грошових знаків за рішенням Верховної Ради України. За Національним банком України цим законом закріплено право визначення виду грошових знаків, їх номіналу, особливих ознак і системи захисту. Право Національного банку видавати нормативні акти з питань, що входять до його повноважень, підкреслює його визначальну роль у забезпеченні стабільності національної грошової одиниці.

Стаття 100. Рада Національного банку України розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням.

Правовий статус Ради Національного банку України визначається законом.

Вже прийняття Декларації про державний суверенітет України поставило питання щодо створення власної фінансово-кредитної системи нашої держави. Постановою Верховної Ради України від 20 березня 1991 р. "Про порядок введення в дію Закону України "Про банки і банківську діяльність" на базі Українського республіканського банку Держбанку СРСР було утворено Національний банк України з його регіональними управліннями, а чотири республіканських спеціалізованих банки з їх мережею, усіма активами і пасивами було оголошено власністю України. Так було закладено основи класичної дворівневої структури банківської системи, яка включає Національний банк, що є емісійним центром держави і відповідає за здійснення грошово-кредитної політики, та комерційні банки, що становлять другу складову банківської системи і покликані забезпечити банківськими послугами громадян України, народне господарство та всіх інших суб'єктів підприємницької діяльності.

Якщо вважати, що банківська система в країні у цілому сформувалася, то тепер на черзі постало питання про створення відповідного банківського законодавства, нагальність якого особливо обумовлюється новим статусом Національного банку України. У більшості економічно розвинутих країн центральні банки не належать державі і не відіграють ролі допоміжних уряду кредитних "спонсорів". У них чітко відокремлено грошову систему держави і бюджет, для фінансування дефіциту якого створено механізм, що діє за допомогою обігу та використання цінних паперів.

Незалежність центрального банку не можна зводити до "статусної незалежності" серед інших суб'єктів управління економічними процесами, оскільки саме Національний банк України здатний бути єдиним емісійним центром держави і водночас відповідати за управління всією грошово-кредитною системою.

Конституцією передбачено, що у взаємовідносинах Національного банку України з Верховною Радою, Президентом і Кабінетом Міністрів повинні відбутися істотні зміни, за яких центральний банк виступить як орган держави, якому доручено здій-

снювати єдину грошово-кредитну політику в Україні та регулювати організацію банківської системи і сприяти державному контролю за її функціонуванням. На Національний банк України поширюється загальна конституційно-правова юрисдикція Верховної Ради, оскільки цей головний орган банківської системи за своїм правовим статусом залежний від Верховної Ради, яка має розглянути і прийняти спеціальний закон про Національний банк України. Конституційні норми, що стосуються головних функцій Національного банку України, призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України, а також призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України відносяться до виключної компетенції парламенту.

Однак Конституція України, на відміну від чинного раніше законодавства, створила передумови, щоб Національний банк України здійснював свою діяльність на засадах незалежності та економічної самостійності. Це стосується в першу чергу повної відповідальності Національного банку за проведення незалежно від зобов'язань виконавчої влади збалансованої грошово-кредитної політики і сприяння реалізації економічного курсу Кабінету Міністрів України, якщо це не суперечить стабільності національної валюти України.

Разом з тим з метою удосконалення грошово-кредитної системи України та координації дій Національного банку України і органів виконавчої влади в сфері грошово-кредитної і фінансово-економічної діяльності, Конституція України визначила доцільність створення при центральному банку органу із спеціальним статусом Ради Національного банку. На відміну від раніше існуючої за законом підпорядкованості Національного банку виключно Верховній Раді, яка розглядала і затверджувала основні напрями проведення грошово-кредитної політики в Україні, кошторис Національного банку тощо, тепер всі ці питання має бути покладено згідно з ч. 1 ст. 100 Конституції на Раду Національного банку.

Склад Ради Національного банку формується як Верховною Радою, так і Президентом, що обумовлено її надзвичайно важливими функціями у забезпеченні політики держави у грошово-кредитній сфері, яка має бути незалежною від втручання будь-яких управлінських структур і суб'єктів владних повноважень і спрямованою на забезпечення стабільності

національної валюти. Є підстави вважати, що членами Ради Національного банку повинні бути найавторитетніші фахівці в галузі фінансів, банківської справи, юриспруденції і економіки.

Голова Національного банку за згодою Президента і Верховної Ради може очолювати Раду Національного банку за посадою, оскільки відповідальність за функціонування грошово-кредитної системи в Україні природно покладається саме на нього.

Важливо підкреслити, що Рада Національного банку наділяється згідно з цією нормою Конституції правом контролю за проведенням Національним банком, всіма банківськими і кредитними установами єдиної грошово-кредитної політики в державі.

Конституцією України встановлено, що правовий статус Ради Національного банку України буде визначений спеціальним законом, який має також встановити процедури організації і діяльності Ради Національного банку по забезпеченню економічного зростання України.

Стаття 101. Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Конституцією вперше в Україні запроваджується посада Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, на якого покладається завдання здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Аналогічна посада існує в багатьох країнах світу, де вона називається дещо інакше - омбудсмен, народний захисник, посередник тощо. Є підстави вважати, що Уповноважений з прав людини повинен бути гідною довіри, незалежною особою, яка уповноважена парламентом на охорону прав і свобод, тобто на виконання функцій парламентського контролю за діями усіх державних посадових осіб у відповідній частині. Створенням такого інституту доповнюються традиційно існуючі форми парламентського контролю.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини призначається на посаду та звільняється з неї Верховною Радою України (п.17 ст 85 Конституції). Він має розглядати звернення, заяви і скарги громадян з приводу порушення їхніх прав і свобод, а також вжи-

вати заходів до відшкодування громадянам шкоди, заподіяної зазначеними порушеннями.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини має право звертатися до Конституційного Суду з питань відповідності Конституції (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради, актів Президента, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (ст. 150 Конституції).

Уповноважений є підзвітним лише Верховній Раді України. Він діє незалежно від будь-якої влади, не пов'язаний ніяким імперативним мандатом. Його посада несумісна з будь-якою політичною посадою або діяльністю, перебуванням на іншій посаді в органах державної виконавчої влади і органах місцевого самоврядування, членством у політичній партії чи профспілках, зайняттям підприємницькою діяльністю чи іншою оплачуваною роботою, окрім наукової чи викладацької.

Компетенція Уповноваженого з прав людини, напрями та гарантії його діяльності, порядок звернення до нього із заявами та скаргами, проведення перевірок та інші відповідні питання його діяльності повинні бути врегульовані спеціальним законом.

*Розділ V***ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ**

Президент є главою держави в країнах з республіканською формою правління. Він є носієм верховної державної влади і вищим представником держави у її відносинах з іншими країнами.

В Україні пост Президента був введений через рік після прийняття Декларації про державний суверенітет і майже незабаром після схвалення Верховною Радою Концепції нової Конституції України, ставши одним з перших кроків по її реалізації. За Законом "Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР" від 5 липня 1991 р., яким Конституція була доповнена главою 12 "Президент Української РСР", Президента було визнано найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади. Цей статус Президента підтверджено й Законом "Про Президента Української РСР" від 5 липня 1991 р. Введення конституційного інституту Президента було пов'язане з необхідністю зміцнення системи центральних органів влади, забезпечення їх цілеспрямованої діяльності в складний період набуття Україною незалежності, надання динамізму розвитку української державності. Перший Президент України був обраний всенародно 1 грудня 1991 р. одночасно з проведенням всенародного референдуму, що підтвердив Постанову Верховної Ради України від 24 серпня 1991 р. про проголошення України незалежною суверенною державою.

Правовий статус Президента України визначено у р. V чинної Конституції, який визначає місце і роль Президента в державі, окреслює коло його відповідальних повноважень, регламентує порядок обрання Президента і припинення його посадових функцій, форми співпраці Президента з органами законодавчої і виконавчої влади, участі у формуванні судової влади.

За Конституцією Президент України є главою держави і виступає від її імені.

Слід зазначити, що за роки з часу впровадження в Україні поста Президента його правовий статус змінювався. Спочатку Президент України був визначений як найвища посадова особа Української держави і глава виконавчої влади. Пізнішими змінами до Конституції України Президент визначався за статусом як глава держави та глава виконавчої влади. Цей статус було підтверджено Конституційним Договором 1995 р. За чинною Конституцією Президент є лише главою держави. Вищим органом виконавчої влади є Кабінет Міністрів.

Визначення Президента виключно як глави держави обумовлює надання йому певних повноважень по відношенню до органів, що входять до всіх гілок державної влади. Наприклад, як гарант додержання Конституції Президент може скасовувати акти Кабінету Міністрів та Ради міністрів Автономної Республіки Крим. У зазначених Конституцією випадках, коли виявляється неспроможність парламенту своєчасно виконати покладені на нього функції, Президент може припинити його повноваження. Як гарант державного суверенітету Президент зобов'язаний забезпечувати державну незалежність України і її національну безпеку, тому він наділений відповідними конкретними повноваженнями: є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, інших збройних формувань, очолює Раду національної безпеки і оборони України.

Конституція ввела в дію багато суттєво нових положень відносно посади Президента України, його повноважень, взаємовідносин з різними органами влади та посадовими особами. Серед них значне місце посідають такі, завдяки яким ті чи інші гілки влади мають можливість співпрацювати з Президентом, а також впливати на його діяльність з метою запобігання будь-якому свідомому чи несвідомому зловживанню владою. Так, Верховна Рада має право на усунення Президента з посади в порядку процедури імпічменту в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину; на надання згоди на призначення Президентом Прем'єр-міністра України, Генерального прокурора України. В Конституції передбачено процедуру так званої "контрасигнатури", коли акти Президента стають обов'язковими лише за умови підписання їх відповідними посадовими особами виконавчої влади. Такий порядок досить

поширений у сучасному світі. У ряді країн, наприклад у ФРН, як і в Україні, він необхідний лише для певної частини актів президента, в інших - як, наприклад в Італії, всі без винятку акти президента вимагають їх попереднього підписання відповідними міністрами.

Вказана новизна багатьох конституційних положень цього розділу Конституції, відсутність будь-якої практики їх застосування, а також недостатнє вивчення відповідних питань у теоретичних дослідженнях наших вчених певною мірою ускладнює тлумачення статей даного розділу і вимагає від коментаторів особливої обережності.

Аналіз конституційних повноважень Президента України, їх співвідношення з повноваженнями Верховної Ради, Кабінету Міністрів, інших державних органів свідчить, що Україну не можна віднести ні до парламентського, ні до президентського типу республік - це республіка змішаного типу, що є характерним для багатьох інших країн світу (Російська Федерація, Казахстан, Франція).

Затвердження Конституцією України саме такого типу республіки в досить складний для неї період розвитку сприятиме використанню всіх важелів державної влади на користь Українському народу і державі.

Стаття 102. Президент України є главою держави і виступає від її імені.

Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Статус Президента України, як він визначений в цій статті Конституції, дає підставу вважати його втіленням (уособленням) держави і державної влади в цілому, а не якоїсь її окремої гілки, що обумовлено колом повноважень, його роллю та місцем у політичному житті суспільства. Як глава держави Президент є вищою посадовою особою і саме тому наділяється повноваженнями виступати від імені України і у внутрішньому житті країни, і у міжнародних відносинах. Тобто повноваження Президента не по-

требують додаткового засвідчення, вони впливають із самого факту визнання його як глави держави.

У світовій конституційній практиці статус президента визначається таким чином не завжди. Разом з подібним визначенням ролі президента (Італія, Росія, Угорщина) існують визначення його як глави виконавчої влади (Мексика, США). Водночас у конституціях деяких країн (Франція, ФРН) статус президента в системі державних органів взагалі чітко не визначено - зазначається лише перелік його повноважень.

Основні напрямки діяльності Президента України згідно з ч. 2 ст.102 Конституції такі. По-перше, на нього покладається обов'язок бути гарантом державного суверенітету, тобто неподільності, верховенства, незалежності державної влади в Україні. По-друге, Президент виступає як гарант територіальної цілісності України. На нього покладається обов'язок забезпечення як недоторканності зовнішніх кордонів України, так і безумовного припинення спроб будь-яких сил всередині країни розчленити територію України або відокремити якусь її частину. По-третє, Президент діє як гарант Конституції щодо забезпечення відповідності внутрішньої та зовнішньої політики інтересам держави, Основному Закону України, є гарантом прав і свобод людини і громадянина. Це означає, що він зобов'язаний створювати умови, які забезпечували б чітке і своєчасне реагування відповідних органів держави на будь-які факти порушення конституційних приписів. Нарешті, Президент як гарант прав і свобод людини і громадянина повинен також сприяти створенню відповідних механізмів контролю та забезпечення реалізації цих прав і свобод, а обстоюючи їх - створювати умови нетерпимого ставлення до будь-яких випадків порушення таких прав і свобод.

При здійсненні функцій глави держави Президент користується повноваженнями, які закріплюються у ст.106 Конституції України (див. коментар до цієї статті).

Стаття 103. Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років та володіє державною мовою.

Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.

Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента України. У разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яности днів з дня припинення повноважень.

Порядок проведення виборів Президента України встановлюється законом.

Вибори Президента України відповідно до ч. 1 цієї статті ґрунтуються на дійсно демократичних принципах (загальне, рівне і пряме виборче право при таємному голосуванні - див. коментар до ст. 38), на основі яких у відповідності із ст. 70 і 71 Конституції здійснюється народне волевиявлення в Україні. Конституція встановлює, що Президент України обирається строком на 5 років.

Вимоги до кандидатів у Президенти визначені ч. 2 ст. 103. Президент має бути громадянином України, адже неприпустимо, щоб главою держави була особа, що не має з цією державою сталих правових зв'язків, які встановлюються саме через інститут громадянства. При цьому Конституція не визначає необхідної для кандидата в Президенти підстави набуття громадянства України, як це робиться в конституціях деяких країн (наприклад, у США кандидат у президенти повинен бути громадянином цієї країни за народженням). Уявляється, що такий підхід втілює закріп-

лений у ст. 24 Конституції України принцип рівності громадян України незалежно від будь-яких їх ознак.

Кандидат у Президенти має досягти 35 років. Саме у цьому віці людина набуває певного життєвого досвіду, має достатньо здоров'я та енергії, необхідних для виконання непростих президентських повноважень. Такий же сам вік для кандидатів у президенти встановлено у Росії, США. В ряді держав для цього прийнято більш високий віковий ценз, наприклад у ФРН - 40, в Італії - 50 років.

Кандидат у Президенти України має протягом десяти останніх перед днем виборів років проживати в Україні. Цей строк є необхідним для того, щоб кандидат у Президенти міг орієнтуватися в особливостях суспільного життя країни, правильно визначати потреби і шляхи його вдосконалення тощо. Аналогічні норми містяться і в конституціях інших держав. Наприклад, у Росії цей строк встановлюється також у 10 років, у США - 14 років.

Кандидат у Президенти України повинен мати право голосу, тобто ним може бути лише особа, яка не обмежена у виборчих правах і володіє активним виборчим правом. У конституціях деяких держав ця вимога прямо не фіксується (Росія, США), в інших - формулюється в тих чи інших редакціях. Наприклад, у ст. 84 Конституції Італії йдеться про те, що "Президентом Республіки може бути обрана будь-яка особа, яка користується громадянськими і політичними правами". Президент має володіти державною мовою, якою згідно з ч. 1 ст. 10 Конституції є українська (див. коментар до ст. 10).

Конституція (ч. 3 ст. 103) визначає, що одна й та сама особа не може бути Президентом України більше, ніж два строки підряд. Ця норма запобігає тривалому перебуванню при владі однієї особи, оскільки, як свідчить історичний досвід, це часто призводить до встановлення антидемократичних державно-правових режимів. Водночас зазначена норма допускає можливість обрання тієї ж особи на посаду Президента третій раз, але вже після того, як цю посаду займала інша особа.

Конституції по-різному підходять до встановлення можливих строків перебування особи на посаді президента. Так само, як і в Україні, ця проблема вирішується, наприклад, у Росії та ФРН. Конституція США також обмежує президентство однієї особи

виключно двома строками підряд, а в Італії та Франції можливості переобрання на посаду президента не обмежуються.

Президенту заборонено мати інший представницький мандат, тобто бути членом владних виборних органів, а також обіймати оплачувані посади в державних або громадських органах чи організаціях, займатися підприємницькою діяльністю. Ця заборона має на меті забезпечити незалежність Президента від будь-яких державних і недержавних структур.

У тих чи інших формулюваннях аналогічні норми містяться в конституціях багатьох країн (наприклад США, ФРН та ін.).

Строки проведення чергових виборів Президента і виборів у разі дострокового припинення його повноважень встановлюються ч. 5 даної статті. Чітке конституційне визначення строків чергових і позачергових виборів Президента покликане забезпечити відповідну організованість у суспільстві та скорочення періодів, коли посада Президента може бути вакантною.

Усі інші положення, які стосуються порядку проведення виборів Президента України у відповідності з ч. 6 статті, встановлюються законом. У цьому зв'язку слід зауважити, що Закон "Про вибори Президента України" від 5 липня 1991 р. з прийняттям Конституції потребує суттєвого доопрацювання.

С т а т т я 104. Новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народові на урочистому засіданні Верховної Ради України.

Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України.

Президент України складає таку присягу:

"Я, (ім'я та прізвище), волею народу обраний Президентом України, заступаючи на цей високий пост, урочисто присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в ін-

тересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі."

Президент України, обраний на позачергових виборах, складає присягу у п'ятиденний строк після офіційного оголошення результатів виборів.

Дана стаття визначає строки і порядок вступу на пост новообраного Президента України, що відбувається не пізніше, ніж через 30 днів після офіційного оголошення результатів виборів, а у випадку, коли Президент обраний на позачергових виборах - у п'ятиденний строк після зазначеного оголошення. Вступ на пост відбувається з моменту складення Президентом присяги народові на урочистому засіданні Верховної Ради України. Ця присяга за своїм змістом і формою є по суті (як і присяга народних депутатів) присяга народові України, невідступною обіцянкою виконувати свої повноваження лише в інтересах усіх громадян України.

До присяги новообраного Президента приводить Голова Конституційного Суду України.

У присязі Президент офіційно й урочисто зобов'язується боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо народу, обстоювати права і свободи громадян тощо.

Юридичне значення присяги полягає не тільки в тому, що з моменту її складання новообраний Президент приступає до виконання своїх повноважень як глава держави, вона є також беззаперечним свідченням того, що повноваження попереднього Президента припиняються.

Слід зазначити, що конституції більшості держав також передбачають необхідність складення новообраним президентом присяги й містять її текст.

Стаття 105. *Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень.*

За посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону.

Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпичменту.

Стаття встановлює недоторканність Президента України, якою він користується на час виконання повноважень і яку слід розглядати як особисту гарантію, що створює умови для безперешкодного здійснення президентських повноважень. Конституція не розкриває змісту поняття недоторканності Президента. Між тим воно потребує детального і точного визначення, що можливо зробити в новій редакції Закону України "Про Президента України". Особливо це важливо у зв'язку із передбаченою ст. 111 можливістю притягнення Президента до відповідальності за вчинення державної зради або іншого злочину.

Честь і гідність Президента України як глави держави у відповідності з ч. 2 даної статті підлягає особливому захисту, а винні у посяганні на них особи притягаються до відповідальності на підставі закону.

У відповідності із ч. 3 цієї статті звання Президента України охороняється законом, тобто самовільне безпідставне присвоєння чи використання його має тягти юридичну відповідальність. Встановлено також, що звання Президента України зберігається за відповідною особою довічно, якщо тільки вона не була усунена з цього поста в порядку імпічменту (див. коментар до ст. 111).

Стаття 106. Президент України:

1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;

2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

4) приймає рішення про визнання іноземних держав;

5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;

6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;

8) припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися;

9) призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку;

10) призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах;

11) призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади;

12) призначає половину складу Ради Національного банку України;

13) призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

14) призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України;

15) утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

16) скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;

19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України;

20) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації - з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

22) призначає третину складу Конституційного Суду України;

23) утворює суди у визначеному законом порядку;

24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;

25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;

26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

27) здійснює помилування;

28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;

29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Дана стаття Конституції закріплює перелік конкретних повноважень, які покладаються на Президента України. Усю їх сукупність можна поділити на кілька груп, серед яких перш за все слід назвати такі: представництво України в міжнародних відносинах, прийняття вірчих та відкличних грамот дипломатичних представництв інших держав і т.п.; ті, що стосуються діяльності Верховної Ради, наприклад припинення її повноважень, якщо протягом 30 днів чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися; у сфері законодавства - право вето з наступним поверненням законів на повторний розгляд Верховної Ради; призначення і звільнення з посад членів Кабінету Міністрів та інших посадових осіб; у сфері забезпечення державної незалежності, національної безпеки та оборони країни - прийняття рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення військового стану, керування Радою національної безпеки і оборони і т. ін; пов'язані із прийняттям до громадянства України та його припиненням, наданням притулку в Україні; установчі - утворення та ліквідація за поданням Прем'єр-міністра України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Названі групи повноважень нерозривно пов'язані із сутністю посади Президента як глави держави. Тому Президент не може передавати (делегувати) свої повноваження іншим особам або органам.

Для забезпечення виконання своїх повноважень Президент надляється правом видавати укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на всій території України. Ці акти мають створюватись на основі Конституції і законів України, їм відповідати, спрямовуватись на виконання їх положень. У свою чергу, укази і розпорядження Президента виступають правовою базою видання органами виконавчої влади їх актів. За юридичними ознаками укази і розпорядження Президента можуть бути нормативними, в яких містяться або правила поведінки загального характеру, розраховані на багаторазове застосування, або індивідуальні, що стосуються конкретних відносин чи осіб і мають одноразовий характер (призначення на посаду, нагородження).

Остання частина ст. 106 Конституції України передбачає цілком нове положення, за яким акти

Президента, які видаються в межах його повноважень, передбачених пунктами 3, 4, 5, 8, 10, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24 цієї статті, стають обов'язковими до виконання лише за умови, коли вони скріплені підписами Прем'єр-міністра України і міністра, який безпосередньо відповідальний за акт його виконання. Це забезпечує врахування Президентом реальних можливостей виконавчих структур для втілення в життя прийнятих ним указів.

Такий порядок досить поширений у сучасному світі. У ряді країн, наприклад у ФРН, він, як і в Україні, необхідний лише для певної частини актів Президента. В інших, наприклад в Італії, жодний акт Президента не є дійсним, якщо він не підписаний відповідним міністром.

Стаття 107. Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України.

Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України.

До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.

У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України.

Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України.

Компетенція та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законом.

Під національною безпекою і обороною слід розуміти конкретний напрямок діяльності, пов'язаний з упередженням, виявленням та подоланням того, що деструктивно впливає на стабільне існування країни, її громадян, важливих суспільних і державних інституцій.

Конституція встановлює, що координаційним органом з питань здійснення національної безпеки і оборони є Рада національної безпеки і оборони України.

Основними її завданнями слід вважати визначення життєво важливих національних інтересів і пріоритетів України, виявлення внутрішніх і зовнішніх загроз національній безпеці й обороні України; розробку стратегії та створення програм забезпечення національної безпеки і оборони України; координацію діяльності органів виконавчої влади в процесі планування і здійснення заходів по виконанню прийнятих рішень і т. ін. У цілому Рада національної безпеки і оборони України має координаційні і контрольні завдання і функції щодо діяльності органів виконавчої влади у відповідній сфері.

Головою Ради національної безпеки і оборони є Президент України. Він формує персональний склад Ради, керує її роботою, головує на її засіданнях, планує питання, що виносяться на розгляд, вводить своїми указами у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України і т.д.

Конституцією встановлено, що до складу Ради за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ. Інших членів ради призначає Президент України.

Організаційною формою діяльності Ради є її засідання, у яких може брати участь Голова Верховної Ради України. Більш детально компетенція та функції Ради мають бути визначені спеціальним законом, про який іде мова у тексті цієї статті Конституції.

Слід зазначити, що аналогічні органи у такому чи іншому вигляді існують у більшості країн світу. Так, у Франції президент є не тільки головнокомандуючим збройними силами, а й головує у спеціальних органах - радах і вищих комітетах національної оборони. В Румунії, Хорватії і Югославії президенти очолюють вищі ради оборони.

Конституції інших країн передбачають створення спеціальних органів з питань зовнішньої і внутрішньої безпеки, які діють під безпосереднім керівництвом глав держав. Так, утворення ради безпеки, що має працювати під головуванням глави держави,

передбачено основними законами Білорусі, Македонії, Туреччини. У США закон "Про національну безпеку" був прийнятий ще 26 червня 1947 р., і він спрямований на забезпечення національної безпеки за рахунок створення і діяльності міністерства оборони, системи національних військових відомств та координації їх діяльності з діяльністю інших міністерств і відомств, що займаються питаннями національної безпеки

Стаття 108. Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України.

Повноваження Президента України припиняються достроково у разі:

- 1) відставки;
- 2) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- 3) усунення з поста в порядку імпичменту;
- 4) смерті.

Стаття встановлює, що Президент України зобов'язаний виконувати свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України. Проте інколи виникають обставини, які призводять до дострокового припинення повноважень Президента. Конституцією встановлено такий перелік цих підстав: відставка, неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я, усунення з поста в порядку імпичменту та в разі його смерті.

Слід підкреслити, що конституції більшості країн світу закріпили такі ж або аналогічні обставини дострокового припинення повноважень президента. Так, конституція США передбачає, що президент США може достроково припинити свої повноваження у разі його усунення з посади, відставки, нездатності здійснювати пов'язані з посадою права і обов'язки або смерті.

Проте існують і інші вирішення даного питання. Зокрема, конституція Франції передбачає, що вакантність посади президента може виникнути з будь-яких причин, при цьому вони навіть не називаються. Більше того, повноваження президента можуть достроково припинятися за наявності всіляких перешкод щодо виконання ним своїх обов'язків. У Рес-

публіці Мальта президент може бути усунутий з посади, якщо він не справляється із своїми функціями або ж за негідну поведінку.

Іноді встановлюється порядок дострокового усунення президента з посади за результатами референдуму. В Ісландії президента може бути усунено з посади у випадку, якщо резолюція осуду буде підтримана двома третинами складу парламенту і схвалена на референдумі. В Австрії референдум про усунення президента з посади може бути проведений за вимогою федеральних зборів, тобто за спільним рішенням палат парламенту.

Стаття 109. Відставка Президента України набуває чинності з моменту проголошення ним особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України.

Цією статтею встановлено, що повноваження Президента України припиняються з моменту його відставки. Відставка Президента - це його добровільна відмова від займаної посади. Вона набуває чинності з моменту проголошення ним особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України. Тобто згоди Верховної Ради не потрібно. Президент лише повідомляє про своє рішення, в зв'язку з чим Верховною Радою відповідно до п. 7 ст. 85 Конституції мають бути призначені вибори нового Президента.

Таким чином, певною мірою забезпечується участь законодавчої гілки влади у механізмі виникнення та припинення повноважень Президента України: на засіданні Верховної Ради Президент України складає присягу, на ньому ж він має проголосити про добровільне складення своїх повноважень.

Стаття 110. Неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я має бути встановлена на засіданні Верховної Ради України і підтверджена рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу на підставі письмового подання Верховного Суду України - за зверненням Верховної Ради України, і медичного висновку.

Стаття встановлює певну процедуру з'ясування неможливості виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я. При виникненні сумніву щодо можливості Президента виконувати свої повноваження за станом здоров'я Верховна Рада готує відповідне звернення до Верховного Суду України. Сумнів може бути викликаний симптомами, які свідчать про недієздатність, каліцтво, надто хворобливий стан або тривалу хворобу Президента і т.д. Верховний Суд, вивчаючи це питання, дає об'єктивну оцінку стану здоров'я Президента. На підставі зібраних даних Верховний Суд України складає спеціальне письмове подання, яке разом з медичним висновком надсилається Верховній Раді. Остання розглядає ці матеріали і в разі встановлення неможливості виконання Президентом своїх повноважень приймає більшістю голосів народних депутатів України від її конституційного складу рішення про дострокове припинення повноважень Президента.

Більшість конституцій країн світу встановлює, що повноваження президентів припиняються достроково у разі неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я. Проте далеко не всі вони регламентують порядок припинення цих повноважень так докладно, як це зроблено у Конституції України.

Стаття 111. Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпичменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України.

За наявності підстав Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України.

Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту приймається Верховною Ра-

дою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Дострокове припинення повноважень Президента України можливе також у разі його усунення в порядку імпічменту. Загалом імпічмент - це особлива процедура притягнення до відповідальності вищих посадових осіб держави. Найбільш поширеними підставами для імпічменту є порушення конституції і тяжкі злочини. В Італії, наприклад, президент відповідає за державну зраду або посягання на конституцію, у Німеччині - за навмисне порушення ним Основного або іншого федерального закону, у США - за державну зраду, хабарництво та інші тяжкі злочини, у Франції - тільки за державну зраду. Згідно з Конституцією України Президент несе відповідальність за вчинення ним державної зради або будь-якого іншого злочину.

Встановлена Конституцією процедура імпічменту досить складна. Питання про усунення Президента України з посади в порядку імпічменту порушується більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Після цього для здійснення відповідного розслідування Верховна Рада створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, яка з'ясовує всі фактичні обставини справи. Комісія складається не тільки з народних депутатів України, до неї мають бути включені спеціальний прокурор і спеціальний слідчий. Висновки і пропозиції комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради, яка за наявності підстав не менше як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про пред'явлення звинувачень Президентіві.

Справа про імпічмент Президентіві України обов'язково надсилається на перевірку до Конституційного Суду України і Верховного Суду України. Конституційний Суд, вивчивши справу, має скласти мотивований висновок про те, що конституційна процедура розслідування і розгляду справи про імпічмент Президентіві України додержана, а Верхо-

вний Суд - про те, що діяння, в яких звинувачується Президент, містять ознаки державної зради або іншого злочину. Лише після цього Верховною Радою не менш як трьома четвертими від її конституційного складу приймається рішення про усунення Президента України з посади в порядку імпічменту.

Вважається, що інститут імпічменту має насамперед запобіжне значення, бо притягнення президента до судової відповідальності через імпічмент трапляється у практиці держав порівняно рідко.

Процедура та порядок здійснення імпічменту у різних країнах світу не однакові. У США, наприклад, нижня палата американського Конгресу виступає в ролі слідчого і обвинувача, а верхня - в ролі суду. Результатом їхньої роботи може бути усунення президента з посади. Однак у США на цьому юридичні наслідки імпічменту не закінчуються. Якщо в діях президента США є склад кримінального злочину, то справа далі передається у звичайний суд.

Своєрідністю відрізняється процедура імпічменту у Франції. У разі притягнення до відповідальності президента держави звинувачення пред'являються обома палатами, які мають винести ідентичні рішення абсолютною більшістю свого складу. Сама справа розглядається Високою палатою правосуддя.

В Італії президент у порядку імпічменту підлягає відповідальності перед парламентом - на спільному засіданні його палат відповідне рішення приймається абсолютною більшістю голосів його членів.

У Російській Федерації президент може бути усунутий з посади Радою Федерації лише на підставі висунутого Думою обвинувачення в державній зраді або у скоєнні іншого тяжкого злочину, підтвердженого відповідними висновками Верховного Суду і Конституційного Суду. Рішення Державної Думи і Ради Федерації мають бути прийняті двома третинами голосів від загальної кількості депутатів кожної з палат.

Стаття 112. У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на

Прем'єр-міністра України. Прем'єр-міністр України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 22, 25, 27 статті 106 Конституції України.

Дана стаття містить положення, за якими у випадку, коли повноваження Президента України припиняються достроково відповідно до ст. 108, 109, 110, 111 Конституції України, виконання обов'язків Президента на період до обрання і вступу на посаду нового Президента покладається на Прем'єр-міністра України. Останній в період тимчасового виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати частини тих повноважень Президента, які передбачені ст. 106 Конституції, а саме: звертатися з посланням до народу та із щорічним і позачерговим посланням до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156 Конституції, проголосувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою; припиняти повноваження Верховної Ради, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися; призначати за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів державної виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняти їхні повноваження на цих посадах; призначати за згодою Верховної Ради на посаду Генерального прокурора України та звільняти його з посади; призначати половину складу Ради Національного банку України; призначати на посади та звільняти з посад за згодою Верховної Ради Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України; утворювати, реорганізовувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; скасовувати акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; призначати третину складу Конституційного Суду України; нагороджувати державними

нагородами, встановлювати президентські відзнаки і нагороджувати ними; здійснювати помилування.

Слід зауважити, що конституції країн світу по-різному визначають порядок заміщення посади президента, що стала вакантною достроково. У США прямим конституційним спадкоємцем президента є віце-президент, який обирається одночасно з президентом і на той же строк. Останній не тільки заміщує президента під час його тимчасової відсутності або недієздатності, а й займає президентську посаду у випадках її вакантності в разі відставки або смерті президента. Для США характерним є те, що на відміну від переважної більшості інших країн, де заміщення президента здійснюється тимчасово до його дострокових виборів, цю посаду наступник займає до кінця встановленого строку повноважень. У Мексиці і в ряді інших президентських республік на таких самих умовах займає вакантну посаду обраний парламентом тимчасовий президент.

У Болгарії та в Індії обов'язки президента тимчасово виконує віце-президент, у Польщі - голова нижньої, а за ним і верхньої палати, в Італії, Румунії, Франції та Югославії - голова верхньої палати, в Австрії, Росії, Словаччині і Фінляндії - глава уряду, в Ірландії та Ісландії - спеціальна колегія, до складу якої входять голови палат (парламенту), голова верховного суду, а в Ісландії - ще й глава уряду.

Розділ VI

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ. ІНШІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Розділ VI регламентує основні повноваження Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій. Зокрема, ст. 113 передбачає, що Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Від інших органів виконавчої влади він відрізняється сферою своєї діяльності.

Відповідно до ст. 116 Конституції уряд забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, розробляє проект закону про Державний бюджет України, виконує його та подає про це звіт Верховній Раді, створює рівні умови розвитку всіх форм власності, здійснює управління об'єктами державної власності згідно з законом, забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Найважливішою функцією Кабінету Міністрів є систематичний нагляд за виконанням вимог Конституції та законів України, актів Президента України органами виконавчої влади всіх рівнів та прийняття заходів по усуненню їх порушень.

Свої повноваження Кабінет Міністрів реалізує, приймаючи постанови і розпорядження з стратегічних та поточних питань управління, а також використовуючи право законодавчої ініціативи (ст. 93) шляхом підготовки законопроектів та подання їх на розгляд до Верховної Ради. Активна участь Кабінету Міністрів в законодавчому процесі, обов'язковість його висновків по всіх проектах, що передбачають витрати, які сплачуються за рахунок бюджету, надають можливість уряду здійснювати покладені на нього функції та визначену економічну програму.

Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади. Центральні органи управління, що входять до

системи виконавчої влади, перебувають в його безпосередньому віданні і йому підпорядковуються.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, а також відповідним районним чи обласним радам у тій частині повноважень, які останні їм делегували. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, можуть бути скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами.

Згідно з ч. 2 ст. 113 уряд відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді у межах, передбачених у ст. 85, 87 Конституції.

Президент за чинною Конституцією, як раніше вже зазначалося, не є главою виконавчої влади, але це зовсім не значить, що він не має засобів впливу на неї. Так, він за поданням Прем'єр-міністра призначає персональний склад Кабінету Міністрів (п. 10 ст. 106), утворює, реорганізує та ліквідує міністерства або інші центральні органи виконавчої влади (п. 15 ст. 106).

В основу діяльності Кабінету Міністрів України покладається Програма його діяльності, яку схвалює Верховна Рада України (п. 11 ст. 85).

Підставами для відставки Кабінету Міністрів України може бути відповідне рішення Президента України або прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри (п. 6 ст. 115).

Відносини Верховної Ради з Кабінетом Міністрів визначаються передусім законами, що приймає Верховна Рада, які орган виконавчої влади зобов'язаний неухильно виконувати. Найбільш сильного впливу законодавчої влади Кабінет Міністрів зазнає через затвердження бюджету, яке дає можливість фінансового контролю за діяльністю уряду. Вкрай важливим є також і те, що Верховна Рада тепер надає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра (п. 12 ст. 85) та здійснює контроль за діяль-

ністю Кабінету Міністрів відповідно до п. 13 ст. 85 Конституції.

Новим положенням Конституції є правило, згідно з яким “члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службу діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку” (ст. 120). Цим мається на меті виключити будь-яку залежність зазначеної категорії державних службовців від тих чи інших фізичних та юридичних осіб.

Розділ Конституції про Кабінет Міністрів не в змозі охопити всіх сторін його діяльності, які потребують законодавчого регулювання. Тому Конституція (ст. 120) передбачає прийняття окремого закону щодо цього питання. В ньому будуть більш детально визначені повноваження та організація діяльності, порядок формування та склад Кабінету Міністрів, його відносини з Президентом, Верховною Радою, іншими органами виконавчої влади. Зокрема, потребують певного законодавчого закріплення форми та засоби можливого взаємного делегування повноважень органами виконавчої влади.

З прийняттям Конституції та зазначеного вище закону на чергу буде поставлене як невідкладне завдання про перегляд усіх раніше виданих актів виконавчої влади з метою їх узгодження з новими положеннями. Зокрема, слід більш ретельно врегулювати механізм здійснення виконавчо-розпорядчих функцій, виключення випадків їх дублювання і неузгодженості, забезпечення ефективного нагляду та підвищення персональної відповідальності державних службовців будь-якого рангу за виконання прийнятих рішень.

Слід зазначити, що до прийняття окремого закону про Кабінет Міністрів залишаються чинними положення Закону “Про Раду Міністрів Української РСР” від 19 грудня 1978 р. в тій частині, яка не суперечить новій Конституції.

Стаття 113. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України.

Стаття, що коментується, визначає статус Кабінету Міністрів та його відносини з Президентом і Верховною Радою України.

Відносини між виконавчою владою і Президентом регулюються ст. 106 Конституції. Президент призначає за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра, припиняє його повноваження та приймає рішення про відставку, призначає за поданням Прем'єр-міністра членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також призначає голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах, утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, скасовує акти Кабінету Міністрів.

Відносини між Кабінетом Міністрів та Верховною Радою визначаються ст. 85, 87, 96, 97 Конституції. Верховна Рада затверджує Державний бюджет, контролює та приймає рішення про його виконання; розглядає та приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів; дає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра тощо. Певною мірою на діяльність Кабінету Міністрів впливають повноваження Верховної Ради щодо згоди на призначення на посади та звільнення з посад Президентом Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

Відповідно до ст. 87 Конституції Верховна Рада за пропозицією не менш як третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність уряду та навіть прийняти резолюцію недовіри йому більшістю від конституційного складу Верховної Ради (див. коментар до зазначеної статті).

Остання частина даної статті встановлює правило, за яким Кабінет Міністрів у своїй діяльності керується цією Конституцією, законами України і актами Президента. У зв'язку з цим є підстави вважати, що найважливішою функцією уряду є забезпечення їх виконання, систематичний нагляд за діяльністю органів виконавчої влади по усуненню всіляких їх порушень.

Стаття 114. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України.

Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів.

Перші три частини цієї статті присвячені питанням, пов'язаним зі складом Кабінету Міністрів України та порядком його формування. Вони дають підстави для висновку, що Прем'єр-міністр розподіляє обов'язки між своїми заступниками, керує роботою Кабінету Міністрів та головує на його засіданнях, а у відсутності Прем'єр-міністра ці обов'язки виконує Перший віце-прем'єр-міністр.

Повноваження Прем'єр-міністра відповідно до ст. 115 Конституції (див. коментар до неї) автоматично припиняються у зв'язку з обранням нового Президента. Новообраний Президент узгоджує з Верховною Радою кандидатуру майбутнього Прем'єр-міністра. Перед внесенням на розгляд Верховної Ради кандидатура Прем'єр-міністра обговорюється у відповідних комітетах і може також розглядатися у депу-

татських групах (фракціях). Відповідно до діючого регламенту Верховної Ради (ч. 2 ст. 5.1.2.) кандидат на посаду Прем'єр-міністра виступає з доповіддю про Програму майбутньої діяльності уряду. У разі, якщо запропонована Президентом кандидатура на посаду Прем'єр-міністра не дістала підтримки необхідної більшості депутатів, Президент представляє Верховній Раді у десятиденний строк іншу кандидатуру, щодо якої проводиться нове обговорення і голосування. Рішення про згоду народних депутатів України на призначення Прем'єр-міністра приймається таємним голосуванням. Про затвердження Прем'єр-міністра Верховна Рада приймає спеціальну постанову.

Стосовно складу Кабінету Міністрів слід мати на увазі, що він залежить від структури органів виконавчої влади, яка, у свою чергу, визначається метою та завданням діяльності цієї влади у той чи інший період. За чинним законодавством постійно діючим органом уряду є його Президія. До її складу входять Прем'єр-міністр України, заступники Прем'єр-міністра, міністри, міністр Кабінету Міністрів.

Загальний порядок формування персонального складу Кабінету Міністрів України такий. Відповідно до ч. 3 ст. 114 та п. 10 ст. 106 Конституції Президент за поданням Прем'єр-міністра призначає членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади. Слід підкреслити, що зазначені повноваження Президент здійснює на підставі пропозицій Прем'єр-міністра, який добирає відповідних кандидатів та відстоює перед Президентом свою точку зору.

Конституція передбачає вирішальну роль Прем'єр-міністра у визначенні основних напрямків і порядку організації діяльності уряду, які повинні відповідати Конституції, законам України, указам Президента.

Виконавчій владі забезпечується певна самостійність у здійсненні повноважень при формуванні системи центральних органів виконавчої влади, тому що ініціатива при вирішенні цього питання має виходити від Прем'єр-міністра України. Саме він подає Президенту пропозиції щодо структури органів виконавчої влади. Президент України за поданням Прем'єр-міністра України утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої

влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 15 ст. 106).

Стаття 115. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Президентові України про свою відставку.

Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Президентом України, за його дорученням продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістьдесят днів.

Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України за рішенням Президента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри.

Стаття регламентує строк повноважень Кабінету Міністрів України та можливі випадки їх припинення.

Згідно з частиною першою коментованої статті Кабінет Міністрів створюється на строк повноважень Президента України, тобто на п'ять років. Це правило відповідає особливостям прийнятої в Україні змішаної форми державного правління, в якій Президент відіграє велику роль у сфері виконавчої влади і, зокрема, має значні повноваження у формуванні персонального складу Кабінету Міністрів.

Інші випадки припинення повноважень Кабінету Міністрів пов'язані з інститутом відставки. Передбачається, що вона можлива як за власною ініціативою (добровільна), так і за ініціативою інших державних органів (обов'язкова). Відставка заявляється Президентові.

Право на відставку мають персонально Прем'єр-міністр та інші члени Кабінету Міністрів. При-

чому відставка Прем'єр-міністра тягне за собою відставку Кабінету Міністрів у повному складі.

Кабінет Міністрів України зобов'язаний піти у відставку у випадку прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінетові Міністрів у порядку ст. 87 Конституції, а також за рішенням Президента.

За дорученням Президента Кабінет Міністрів, відставка якого прийнята, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів, але не довше ніж 60 днів. Тобто протягом цього строку Президент України зобов'язаний призначити новий склад Кабінету Міністрів у порядку, визначеному ст. 114 Конституції України (див. коментар до цієї статті).

С т а т т я 116. Кабінет Міністрів України:

1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

У статті окреслюється функціональний зміст компетенції Кабінету Міністрів. Її загальний обсяг визначається організаційно-правовим статусом Кабінету Міністрів як вищого органу у системі органів виконавчої влади (ст. 113 Конституції).

Перелік функціональних напрямів діяльності Кабінету Міністрів починається з таких ключових цілей та завдань виконавчої влади, як забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента. Діяльність Кабінету Міністрів має також цілком відповідати справді демократичній сутності нашої держави, головним обов'язком якої згідно із ст. 3 Конституції є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Головне функціональне призначення Кабінету Міністрів конкретизується п. 3 - 8 цієї статті шляхом визначення його завдань у сферах економічній, науково-технічній, екологічній, соціальній, духовно-культурній, правоохоронній, обороноздатності і національної безпеки. Передбачається, що в зазначених сферах Кабінет Міністрів, по-перше, забезпечує проведення відповідної державної політики (п. 3) і, по-друге, розробляє й здійснює загальнодержавні програми (п. 4). Окремо зазначені такі пріоритети у діяльності Кабінету Міністрів, як забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності (п. 5); розроблення і забезпечення виконання затвердженого парламентом Державного бюджету України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання.

Всю свою діяльність Кабінет Міністрів здійснює, керуючись Конституцією, законами, актами Президента (ст. 113). Особливої уваги набуває такий важливий напрям діяльності Кабінету Міністрів, як спрямування і координація роботи міністерств та інших органів виконавчої влади. До того ж у сфері національної безпеки і оборони робота органів виконавчої влади координується і контролюється Радою національної безпеки і оборони України, до складу якої за посадою входять Прем'єр-міністр та деякі інші члени Кабінету Міністрів і яка згідно із ст. 107

Конституції є координаційним органом при Президенті.

Останній пункт коментованої статті свідчить, що наведений перелік напрямів діяльності Кабінету Міністрів не є вичерпним, оскільки він виконує й деякі інші функції, визначені Конституцією, законами України та актами Президента. Наприклад, в Конституції окремо визначена функція Кабінету Міністрів здійснювати законодавчу ініціативу у парламенті (ст. 93 Конституції). Серед законодавчих актів, у яких додатково будуть визначатися функції Кабінету Міністрів, центральне місце посідає закон "Про Кабінет Міністрів України", в якому детальніше, ніж це зроблено у Конституції, будуть висвітлені питання про функції і повноваження, організацію і порядок діяльності Кабінету Міністрів тощо.

Стаття 117. Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання.

Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом.

Кабінет Міністрів України діє на підставі та на виконання вимог Конституції, законів України і актів Президента, у зв'язку з чим йому надано право вирішувати такі питання виконавчої діяльності, які не відносяться згідно з Конституцією або законами до компетенції Президента і Верховної Ради. З цією метою Конституція встановлює види правових актів уряду України - постанови і розпорядження, та зазначає, що вони є обов'язковими до виконання на всій території України. Постановами Кабінету Міністрів повинні оформлюватися найбільш важливі рішення, які мають нормативний характер. Рішення з оперативних, інших поточних питань видаються у вигляді розпоряджень. Акти Кабінету Міністрів підписує Прем'єр-міністр і вони набувають чинності з дня їх підписання, якщо інше не передбачено в цих актах.

Існує спеціальна процедура підготовки правових актів Кабінету Міністрів, передбачена Положенням про підготовку проектів постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, яке затверджено постановою Кабінету Міністрів від 8 липня 1993 р. і передбачає підготовку як тексту акта, так і пояснювальної записки до нього, в якій подаються необхідні обґрунтування і прогнози очікуваних соціально-економічних та інших наслідків його реалізації.

Проекти рішень Кабінету Міністрів підлягають обов'язковому узгодженню із заінтересованими органами державної виконавчої влади, державними, громадськими та іншими організаціями. Проекти рішень нормативного характеру в обов'язковому порядку узгоджуються з Міністерством юстиції. Всі ці проекти візуються керівниками зазначених органів і організацій, а в разі їх відсутності - особами, які їх заміщають.

За наявності розбіжностей щодо проекту міністерство (відомство), що готує його, зобов'язане провести обговорення із зацікавленими сторонами з метою пошуку взаємоприйняттого рішення. Якщо такого рішення не знайдено, проект візується із зауваженнями, зміст яких стисло викладається окремо.

Проекти рішень, що мають особливе загальнодержавне значення і торкаються життєвих інтересів усіх верств населення, попередньо надсилаються на узгодження усім міністерствам, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям, які зобов'язані у дводенний термін повідомити розробнику свої зауваження та пропозиції. Пропозиції, що потребують вирішення питань про бюджетне асигнування, обов'язково узгоджуються з Міністерством фінансів.

Згідно з чинним порядком постанови уряду публікуються в Зібранні постанов уряду України, а при необхідності негайного опублікування доводяться до загального відома через засоби масової інформації.

Кабінет Міністрів України повинен здійснювати контроль за виконанням прийнятих ним правових актів безпосередньо або через підлеглі йому органи.

Указом Президента "Про Єдиний державний реєстр нормативних актів" від 27 червня 1996 р. в Україні запроваджується Державний реєстр нормативних актів, до якого включаються чинні, опубліковані та неопубліковані, у тому числі з обмежу-

вальними грифами, постанови і розпорядження (а також чинні декрети) Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, зареєстровані в Міністерстві юстиції, нормативні акти Національного банку.

Стаття 118. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідають перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України, або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Стаття, що коментується, закріплює статус місцевих державних адміністрацій у вигляді складових системи органів державної виконавчої влади, територіальну підставу діяльності яких складають область, район, міста Київ та Севастополь.

Місцеві державні адміністрації - це колегіальні органи виконавчої влади, які формуються їх головами. З метою забезпечення централізації виконавчої влади голови цих адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом за поданням Кабінету Міністрів України. Фактично Конституція дає можливість Кабінету Міністрів при підтримці Президента України формувати свої регіональні "команди", чим забезпечується єдність політичної волі центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Діяльність місцевих державних адміністрацій, їх голів перебуває під постійним контролем. Особливо жорстким він є за діяльністю голів місцевих державних адміністрацій як ключових елементів системи єдиної виконавчої влади. При здійсненні своїх повноважень вони повністю відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів, підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Акти голів місцевих державних адміністрацій можуть бути скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Крім контролю власно виконавчою владою діяльність голів місцевих державних адміністрацій підлягає контролю також з боку районних та обласних рад, які згідно з Конституцією представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст. Цей контроль полягає у висловленні їм недовіри з боку вищевказаних рад. Конституція передбачає два випадки висловлення такої недовіри: простою більшістю складу відповідної ради, коли Президент зберігає за собою остаточне право вирішувати питання щодо перебування голів місцевих державних адміністрацій на своїй посаді (й дає радам обґрунтовану відповідь з даного питання) та двома третинами її конституційного складу, коли Президент зобов'язаний прийняти рішення про зміщення їх з посади. Отже, Конституція ставить голів місцевих державних адміністрацій під ефективний контроль як по вертикалі, так і по горизонталі.

Цей контроль знаходить певне відображення і в конституційних положеннях щодо підзвітності та підконтрольності місцевих державних адміністрацій. Як органи виконавчої влади вони підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Але оскільки Конституція передбачає можливість делегування окремих повноважень районним, обласним радам, відповідним місцевим державним адміністраціям, то в частині цих повноважень адміністрації підзвітні і підконтрольні даним радам.

З Конституції випливає, що відповідальність місцевих державних адміністрацій є дещо вужчою, аніж їх голів і це відповідає змісту та ролі діяльності голів цих адміністрацій.

Стосовно організації, повноважень і порядку діяльності місцевих державних адміністрацій в містах Києві та Севастополі, то вони повинні бути визначені окремими законами України з огляду на те, що ці міста користуються спеціальним статусом (ст.133 Конституції). Окремий закон має врегулювати також статус Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим (див. коментар до ст. 139).

С т а т т я 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

У цій статті Конституція закріплює основні напрями діяльності місцевих державних адміністрацій

Виконання Конституції, актів законодавчої і виконавчої влади означає реалізацію суб'єктами управління державними і самоврядними справами їх конституційних та інших обов'язків. Для забезпечення виконання цих обов'язків місцеві державні адміністрації повинні інформувати відповідних суб'єктів на тій чи іншій території про прийняті акти та ставити завдання щодо їх виконання; створювати умови для ефективного виконання суб'єктами управління державними і самоврядними справами актів законодавства, застосовувати примус у випадках, коли інші методи є недостатніми для забезпечення реалізації Конституції, актів законодавчої і виконавчої влади. Причому, оскільки Конституція встановлює в нашій державі розподіл влад, можна дійти висновку, за яким цей примус щодо органів місцевого самоврядування може здійснюватися тільки на підставі судових рішень.

Місцеві державні адміністрації забезпечують також здійснення державних і регіональних програм, що є комплексними планами соціально-економічного і культурного розвитку держави та відповідних територій або планами реалізації гарантій прав і свобод громадян у різних галузях суспільного життя. Для забезпечення виконання цих програм місцеві державні адміністрації проводять організаційну, координаційну та іншу роботу по мобілізації необхідних засобів і ресурсів, пошуків резервів і т.д.

Про стан виконання відповідних програм місцеві державні адміністрації звітують перед органами виконавчої влади вищого рівня або відповідними районними чи обласними радами - в залежності від того, хто затвердив ці програми.

Виконавча влада покликана забезпечувати законність і правопорядок у суспільстві, додержання прав і свобод громадян. Роль місцевих державних адміністрацій у вирішенні цих питань зростає у зв'язку з тим, що до них певною мірою поступово перейде функція загального нагляду, яку традиційно виконувала прокуратура. Для здійснення відповідних функцій адміністрації наділяються необхідними юридичними засобами - такими, як право скасування актів, зупинення їх дії, звернення з позовом до суду тощо.

Місцеві державні адміністрації забезпечують три стадії бюджетного процесу в регіонах: підготовки проектів бюджетів, виконання прийнятих районними та обласними радами бюджетів і складання звітів про виконання цих бюджетів. Що стосується інших - затвердження регіональних бюджетів, контролю за їх виконанням і затвердження звітів про виконання цих бюджетів, то вони є правом відповідних районних та обласних рад. Таким чином, у бюджетній сфері місцеві державні адміністрації слід розглядати своєрідними "виконавчими органами" цих рад.

Місцеві державні адміністрації забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування з питань, що стосуються їх спільних інтересів і відносяться до їх компетенції. Це можуть бути питання соціально-економічного і культурного розвитку, охорони довкілля і т. д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування вправі укладати відповідні договори, створювати спільні комісії тощо. Тобто у такий засіб (шляхом взаємодії) адміністрації забезпечують поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів.

Конституція не вичерпує перелік повноважень місцевих державних адміністрацій, що передбачає можливість подальшого законодавчо встановленого їх поширення. Крім цього, районні та обласні ради мають право делегувати власні повноваження відповідним адміністраціям. Умови та порядок такого делегування буде передбачено спеціальним законом.

Стаття 120. *Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.*

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

Цією статтею вводиться принцип несумісності обіймання посади керівника центрального та місцевого органів виконавчої влади України з іншою робо-

тою, включаючи входження до складу правління чи ради підприємства, яке має на меті одержання прибутку, крім викладацької, наукової та творчої роботи, здійснюваної у позаробочий час. Не повинно бути ніяких сумнівів щодо мети, яка переслідується запровадженням цього принципу: він повинен сприяти незалежності державних службовців від будь-якого неналежного впливу. Причому особи, які претендують на вищезазначені посади, мають бути попереджені про встановлені Конституцією обмеження.

Більш докладніше цей принцип відображено у ст. 1, 5 Закону "Про боротьбу з корупцією" від 5 жовтня 1995 р.

Згідно з цим законом державний службовець або інша особа, уповноважена на виконання функцій держави, не має права сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики); входити самостійно, через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність; відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію.

Державний службовець, який є посадовою особою, не має також права сприяти, використовуючи своє посадове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повнова-

жень; бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого він контролює; надавати незаконні переваги фізичним і юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

Дозвіл суміщати службову діяльність державним службовцям та особам, уповноваженим на виконання функцій держави із заняттям творчою діяльністю пояснюється тим, що вона має індивідуальний характер та виконується в галузі культури, науки, освіти, медицини, які є достатньо віддаленими від здійснення державної влади.

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України тепер регулюється Конституцією. Одночасно вони можуть знайти свій розвиток в інших законах, зокрема - спеціальному Законі "Про Кабінет Міністрів України", що буде прийнятий на розвиток її положень.

Що стосується організації, повноважень і порядку діяльності інших центральних органів виконавчої влади, які повинні регулюватися законами України, то вони поки що знайшли своє вирішення в указі Президента України "Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади" від 12 березня 1996 р.

Розділ VII

ПРОКУРАТУРА

Регулювання діяльності прокуратури в окремому розділі Конституції означає, що виконання покладених на органи прокуратури функцій є самостійним видом державної діяльності. Прокуратура - організаційно самостійна державно-правова інституція, яка при виконанні своїх повноважень активно взаємодіє з усіма гілками державної влади і є важливим елементом у забезпеченні балансу між ними.

Прокуратура України становить єдину систему, яку складають Генеральна прокуратура, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові прокуратури.

Генеральна прокуратура - найвища ланка системи, яку очолює Генеральний прокурор України. Під його керівництвом вона визначає стратегію і тактику діяльності органів прокуратури. Одним із елементів єдності системи є те, що нижчестоящі прокурори підпорядковуються вищестоящим, а всі прокурори - Генеральному прокурору України. Діяльність усіх прокурорів регулюється одним Законом України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. В межах своєї компетенції вони виконують функції покладені Конституцією України на Генерального прокурора.

Єдність органів прокуратури обумовлена єдиними завданнями, функціями, принципами її організації і діяльності, повноваженнями по виявленню правопорушень і засобами реагування на них. Єдність прокуратури означає, що вона функціонує як незалежний централізований державний орган.

Стаття 121. Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;

3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

У коментованій статті чітко визначена сфера діяльності прокуратури. За прокуратурою закріплені функції підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю, а також при виконанні судових рішень у кримінальних справах і при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

На прокуратуру покладено нагляд за додержанням законів лише обмеженим колом суб'єктів - органів, що ведуть боротьбу зі злочинністю, а також органів і установ, на які покладено виконання покарань і застосування заходів примусового характеру.

Підтримання державного обвинувачення в суді - одна з важливих і відповідальних функцій прокуратури в сфері боротьби зі злочинністю. Підтримуючи державне обвинувачення, прокурор як рівноправний учасник судового розгляду бере участь у дослідженні доказів, а в обвинувальній промові висловлює суду свої міркування щодо застосування кримінального закону та міри покарання підсудному. При цьому прокурор керується вимогами закону і об'єктивною оцінкою зібраних у справі доказів. Прокурор як самостійний учасник правосуддя покликаний сприяти правильному здійсненню цієї важливої державної функції. У разі, коли при розгляді справи прокурор дійде висновку, що дані судового слідства не підтверджують обвинувачення підсудного, він зобов'язаний відмовитись від обвинувачення.

Функція підтримання державного обвинувачення обумовлює також участь прокурора в перегляді судових рішень, вжитті заходів до усунення порушень закону.

Процесуальне положення і завдання прокурора при розгляді кримінальної справи в суді визначаються

кримінально-процесуальним законодавством і Законом "Про прокуратуру".

На прокуратуру покладено представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Для правильного розуміння суті цієї функції необхідно коротко з'ясувати поняття "інтереси". В юридичній літературі воно визначається як об'єктивована в праві воля, а в філософській - як причина дій людей, їх груп, суспільної поведінки. Інтереси громадян і держави закріплені в Конституції України та інших нормативно-правових актах, які створюють необхідний правовий режим забезпечення різноманітних інтересів. Прокуратура має представляти в суді найважливіші інтереси громадян та держави.

При цьому вона діє в межах наданих їй повноважень і має право у випадках, визначених законом, звертатися до суду за захистом прав громадян, а також законних інтересів держави, її органів, державних підприємств і організацій. Прокурор підтримує в суді свої позови (заяви). В інтересах громадян, державних органів, організацій і підприємств він може звертатися до відповідного суду за переглядом судових рішень. Прокурор також має право брати участь у цивільному процесі в суді будь-якої інстанції, якщо цього вимагають інтереси держави.

Важливою функцією прокуратури є нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Оперативно-розшукові дії можуть виконувати тільки визначені у законі органи. Прокуратура наглядає не за самою оперативно-розшуковою діяльністю, а за додержанням законів органами, які здійснюють гласні і негласні пошукові, розвідувальні та контррозвідувальні заходи. Прокурор має сприяти дотриманню законності, прав та законних інтересів громадян та юридичних осіб при здійсненні оперативно-розшукової діяльності.

Перелік органів дізнання, на які поширюється прокурорський нагляд, визначається Кримінально-процесуальним кодексом України.

Конституцією вводиться нове поняття - досудове слідство, у зв'язку з чим має бути сформована система цих органів, а також прийнято закон, що регулює її функціонування. На сьогодні цю функцію виконують органи попереднього слідства: слідчі прокуратури, слідчі органів внутрішніх справ і слідчі ор-

ганів Служби безпеки. Діяльність цих органів врегульована кримінально-процесуальним законодавством і перебуває під постійним наглядом прокурора, повноваження якого мають владно-розпорядчий характер. Вказівки прокурора у кримінальній справі є обов'язковими для органів попереднього слідства.

Самостійною функцією прокуратури є нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Здійснюючи цю функцію, прокуратура наглядає за додержанням законів в ізоляторах тимчасового тримання, слідчих ізоляторах, тюрмах, виправно-трудових і виховно-трудових колоніях, а також у психіатричних лікарнях з суворим і посиленим наглядом. Цим самим на конституційному рівні на органи прокуратури покладено дуже відповідальне завдання по забезпеченню законності в установах, де в силу ізоляції від суспільства громадяни залишаються найменш захищеними з точки зору дотримання їх прав та законних інтересів.

Слід мати на увазі, що виходячи з п. 9 р. XV Конституції України прокуратура до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування, виконує також функції нагляду за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами та розслідування діянь, що містять ознаки злочину, які передбачені п. 1 і 3 ст. 5 Закону "Про прокуратуру"

Стаття 122. Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.

Строк повноважень Генерального прокурора України — п'ять років.

Генеральний прокурор України як найвища посадова особа в єдиній централізованій системі органів

прокуратури очолює і спрямовує їх роботу, здійснює контроль за діяльністю підпорядкованих прокуратур. Генерального прокурора України на посаду призначає Президент України за згодою Верховної Ради України. Строк повноважень Генерального прокурора - п'ять років. Він може призначатися на повторний строк. З посади Генерального прокурора України звільняє Президент України. Для цього не потрібно згоди Верховної Ради України. Конституція України не визначає підстав дострокового звільнення з посади Генерального прокурора України. Вони мають бути чітко виписані у Законі "Про прокуратуру", що буде однією з гарантій незалежного здійснення Генеральним прокурором України своїх повноважень і перешкодою для суб'єктивного вирішення питання щодо його звільнення з посади.

Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокурору України, що має наслідком його відставку з посади. Підставою для цього можуть бути, наприклад, вчинення злочину або проступку, що не сумісний з посадою прокурора, порушення Конституції України. Висловлена недовіра зобов'язує Генерального прокурора України подати заяву Президенту України про відставку, який приймає остаточне рішення про його звільнення з посади.

Стаття 123. Організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом.

Відповідно до п. 14 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначається організація і діяльність прокуратури. Законом "Про прокуратуру" регулюються вузлові питання стосовно загальних положень, системи, структури і організації діяльності її органів, прокурорського нагляду, кадрові та інші питання.

Розділ VIII

ПРАВОСУДДЯ

Функцію здійснення правосуддя держава покладає виключно на суди. Вони є органами судової влади, яка згідно зі ст. 6 Конституції діє незалежно від законодавчої і виконавчої влади. Інші органи державної влади і посадові особи не вправі приймати на себе функцію і повноваження, які є компетенцією органів правосуддя. Виключно суди виконують примусові повноваження державної влади і в законному порядку визнають особу винною у вчиненні злочину і піддають її кримінальному покаранню. Призначенням судів є також здійснення захисту гарантованих Конституцією кожного прав і свобод (ст. 55). Роль суду в цьому значно підвищено новим положенням про те, що компетенцію суду поширено на всі правопідносини, що виникають у державі.

Надляючи суддів незалежністю при здійсненні правосуддя, Конституція закріплює основні гарантії їх незалежності. Серед них важливими є новий порядок обрання суддів усіх ланок Верховною Радою і обіймання ними посади безстроково (крім суддів, які призначаються на посаду вперше, а також суддів Конституційного Суду). Це - реальні гарантії незалежності суддів, які мають звільнити їх від впливу місцевих органів виконавчої влади і сприяти підвищенню авторитету суддів - носіїв судової влади.

Для забезпечення незалежності суддів у здійсненні правосуддя і захисту їх від впливу законодавчої і виконавчої влади Конституція закріпила утворення нової інституції у системі правосуддя - Вищої ради юстиції, механізм діяльності якої визначає закон. Їй надано також компетенцію і у справах прокурорів.

Новим для здійснення правосуддя є участь у ньому народу через присяжних. Конституція не вказує, які справи будуть розглядатися за участю присяжних, що передбачатиметься законом.

У Конституції не відтворено всю систему судів, вона буде визначатися галузевим законом, який закріпить види місцевих і спеціалізованих судів, їх структуру та повноваження. Згідно з пунктом 12 р. XV він має бути прийнятий протягом не більш ніж п'яти років. Проте Конституція закріплює важливі принципи організації судів: територіальність і спеціалізацію. Зазначене дає підстави вважати, що місцеві суди будуть утворюватись, виходячи, як правило, з адміністративно-територіального поділу і максимального наближення їх до населення.

Закріплення такого принципу організації судів, як спеціалізація, означає, що справи певних категорій будуть розглядатися компетентними суддями. Крім того, цей принцип дає підстави для утворення в разі необхідності окремих спеціалізованих судів загальної юрисдикції (господарських, адміністративних, у справах неповнолітніх тощо).

Конституція визначає основні засади судочинства. Серед них є нові, важливі ознаки демократичного судочинства, яких не було у чинному законодавстві. Зокрема, це змагальність сторін у судовому розгляді кримінальної справи, повне фіксування судового процесу технічними засобами, забезпечення апеляційного оскарження рішень суду.

Стаття 124. Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються.

Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

Народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних.

Судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України.

Відповідно до ст. 6 Конституції державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Судова влада, як і інші гілки державної влади, здійснює свої повноваження у

встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

У даному розділі визначаються основні засади правосуддя як особливої функції державної влади. Метою правосуддя є захист конституційного ладу, прав і свобод громадян, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності.

Правосуддя вправі здійснювати тільки суди, створені у відповідності з Конституцією. Ніякий інший державний орган чи посадова особа не вправі брати на себе виконання повноважень суду - визнавати особу винною у вчиненні злочину, призначати за нього міру покарання, виконувати інші функції суду.

Згідно зі ст. 55 Конституції всі права і свободи людини і громадянина захищаються судом. У цьому плані принципове значення має положення ст. 124 про те, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі і суспільстві. Це означає, що всі суспільні відносини, врегульовані нормами права, в разі виникнення спору можуть бути предметом судового розгляду.

Конституційний Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції. Він вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції і дає офіційне тлумачення Конституції та законів України. Конституційний Суд покликаний забезпечити конституційний правопорядок у державі. Повноваження, порядок організації і діяльності, процедура розгляду справ Конституційним Судом визначаються розділом XII Конституції та законом про Конституційний Суд.

Судами загальної юрисдикції є діючі районні (міські) суди, військові суди гарнізонів, Верховний суд Автономної Республіки Крим, обласні, міжобласний, Київський і Севастопольський міські суди, військові суди регіонів та Військово-морських Сил, арбітражні суди областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя, Вищий арбітражний суд, Верховний Суд України та всі інші суди, які мають бути утворені відповідно до Конституції України за принципами територіальності і спеціалізації. Ці суди розглядають усі кримінальні, цивільні, господарські та адміністративні справи, віднесені законом до їх компетенції.

Виходячи з конституційного положення про те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, ст.124 закріплює форму його участі в здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних. Порядок обрання народних засідателів, формування суду присяжних, їх повноваження і порядок діяльності та категорії справ, у розгляді яких вони будуть брати участь, мають визначатися законодавством.

Ухвалення судових рішень іменем держави обумовлено їх значенням як загальнообов'язкових рішень органу судової влади, піднімає їх авторитет як акта державної влади. Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими для всіх без винятку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ, посадових осіб, окремих громадян та їх об'єднань і підлягають виконанню на всій території України. Зважаючи на особливе значення судових рішень як актів правосуддя, законодавством за невиконання судових рішень встановлено кримінальну, майнову та адміністративну відповідальність.

Стаття 125. Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації.

Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України.

Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди.

Відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди.

Створення надзвичайних та особливих судів не допускається.

Юридичне значення цієї статті полягає у тому, що саме її положення є базою встановлення та подальшого розвитку системи судів України і законодавства з питань організації та діяльності судів загальної юрисдикції.

Конституція не дає повного визначення судової системи і зазначає лише, що найвищим судовим органом системи судів загальної юрисдикції є Верховний Суд та що система загальних судів будується за принципами територіальності і спеціалізації. Тери-

торіальний принцип побудови судової системи означає, що юрисдикція окремих ланок судової системи поширюється на певні території, які можуть збігатися з адміністративно-територіальними одиницями, але можуть і не збігатися з ними. Побудова судів за територіальним принципом з урахуванням транспортних комунікацій і зв'язку між населеними пунктами забезпечує наближення судів до населення і їх доступність.

Спеціалізація судів і суддів у розгляді справ певних категорій сприяє поглибленому знанню суддями окремих галузей законодавства та практики його застосування, підвищенню професіоналізму суддів і, отже, більш надійному захисту прав і свобод людини, прав і законних інтересів юридичних осіб. Спеціалізація судів певною мірою діє і в даний час. За чинним Законом "Про судоустрій" в Україні як спеціалізовані діють військові та арбітражні суди, в обласних, Київському і Севастопольському міських судах та у Верховному Суді діють спеціалізовані судові колегії по розгляду цивільних та кримінальних справ, а у Верховному Суді крім того - військова колегія.

Основною ланкою системи загальних судів мають бути місцеві: районні (міські) суди, військові суди гарнізонів та арбітражні (господарські) суди Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя. Це суди лише першої інстанції, які розглядають переважну більшість цивільних, кримінальних та адміністративних справ. Тут має широко запроваджуватися спеціалізація по розгляду певних категорій судових справ.

Оскільки стаття, що коментується, визначає лише принципи побудови системи загальних судів, є можливість новим законом про судоустрій передбачити створення в разі необхідності інших спеціалізованих ланок місцевих судів, наприклад сімейних, у справах неповнолітніх, адміністративних тощо.

Необхідність запровадження апеляційного і касаційного порядку перевірки законності та обґрунтованості судових рішень обумовлює створення системи апеляційних та вищих спеціалізованих судів

Апеляційні суди, очевидно, потрібно створювати в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі та у військових регіонах і Військово-Морських Силах на базі діючих Верховного суду

Автономної Республіки Крим, обласних та інших прирівняних до них судів. Ці суди згідно з процесуальним законодавством мають перевіряти законність і обґрунтованість рішень районних (міських) судів в апеляційному та касаційному порядку. Вони мають також розглядати як перша інстанція і окремі категорії справ, віднесених законом до їх підсудності.

Вищі спеціалізовані суди мають бути апеляційною та касаційною інстанцією щодо спеціалізованих судів нижчої ланки.

Щодо найвищої ланки системи судів загальної юрисдикції, то конституційною нормою чітко закріплено, що найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд, який, безперечно, має бути компетентний переглянути будь-яке судові рішення судів нижчих ланок.

У свою чергу Верховний Суд діє в складі Пленуму Верховного Суду і спеціалізованих судових колегій з окремих категорій справ.

Повноваження Верховного Суду більш детально будуть визначені в законі про судоустрій. Однак до прийняття нового закону і сформування системи судів загальної юрисдикції у відповідності з Конституцією, але не більш як протягом п'яти років з часу її прийняття, в Україні діє нині існуюча система судів.

Конституцією заборонено створення будь-ким надзвичайних та особливих судів. Практика створення позасудових органів, наділених повноваженнями судів, яка мала місце в минулому, несумісна з принципом законності, призводила до порушення прав і свобод громадян, незаконних політичних репресій. Тому надзвичайні та особливі суди ототожнюються з репресивним апаратом, і створення їх недопустиме в умовах правової держави. Заборона створювати надзвичайні та особливі суди означає також, що ніхто не може бути позбавлений розгляду його справи тим судом, до підсудності якого вона віднесена законом.

Стаття 126. Незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України.

Вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється.

Суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом.

Судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду судді вперше.

Суддя звільняється з посади органом, що його обрав або призначив, у разі:

- 1) закінчення строку, на який його обрано чи призначено;
- 2) досягнення суддею шістдесяти п'яти років;
- 3) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- 4) порушення суддею вимог щодо несумісності;
- 5) порушення суддею присяги;
- 6) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 7) припинення його громадянства;
- 8) визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим;
- 9) подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження судді припиняються у разі його смерті.

Держава забезпечує особисту безпеку суддів та їхніх сімей.

Стаття закріплює непорушний принцип правосуддя - незалежність і недоторканність суддів при здійсненні правосуддя. Він гарантується Законом "Про статус суддів" від 15 грудня 1992 р., окремими статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу та іншими нормативними актами.

Так, згідно зі ст. 11 Закону "Про статус суддів" незалежність суддів забезпечується: встановленим законом порядком їх обрання, зупинення їх повноважень та звільнення з посади; особливим порядком присвоєння військових звань суддям військових судів; передбаченою законом процедурою здійснення правосуддя; таємницею прийняття судового рішення і заборонаю її розголошення; заборонаю втручання у здійснення правосуддя під загрозою відповідальності; відповідальністю за неповагу до суду чи судді; правом судді на відставку; створенням необхідних організаційно-технічних та інформаційних умов для діяльності судів; матеріальним і соціальним забезпеченням суддів відповідно до їх статусу, особливим порядком фінансування судів; системою органів

суддівського самоврядування тощо. Цим же законом (ст. 12) визначено, що будь-яке втручання в діяльність судді по здійсненню правосуддя забороняється і тягне за собою відповідальність згідно з законодавством.

Зокрема, ст. 176¹ Кримінального кодексу передбачає відповідальність за вплив у будь-якій формі на суддів або народних засідателів з метою перешкодити всебічному, повному і об'єктивному розглядові конкретної справи, аби добитися винесення незаконного судового рішення. Причому у випадку використання для впливу службового становища передбачено підвищену кримінальну відповідальність.

Кримінально караним є і погроза щодо судді або народного засідателя (ст. 176² КК) та їх образа (ст. 176³ КК). Неповага до суду, тобто злісне ухилення від явки в суд свідка, потерпілого, позивача, відповідача або непідкорення зазначених осіб та інших громадян розпорядженню головуючого чи порушення порядку під час судового засідання, а так само вчинення будь-яких дій, які свідчать про явну неповагу до суду або встановлених у суді правил, тягне адміністративну відповідальність (ст. 185⁵ Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Зафіксовані в ч. 3 коментованої статті положення означають, що суддя без згоди Верховної Ради не може бути затриманий як підозрюваний у вчиненні злочину, а також заарештований до винесення обвинувального вироку судом і набрання ним законної сили (див. у коментарі до ст. 29).

Згідно зі ст. 13 Закону "Про статус суддів" недоторканність судді поширюється також на його житло, службове приміщення, транспорт, засоби зв'язку, кореспонденцію, належне йому майно і документи.

Частина 5 ст. 126 дає вичерпний перелік підстав звільнення судді з посади.

Закінчення строку, на який обрано чи призначено суддю, стосується суддів Конституційного Суду і суддів, які вперше призначаються на посаду. Досягнення суддею шістдесяти п'яти років (незалежно від статі), неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я - також підстави для звільнення з посади.

Про порушення суддею вимоги щодо несумісності дивись коментар до ч. 2 ст. 127 Конституції.

Присяга вимагає від судді чесно і сумлінно виконувати обов'язки, здійснюючи правосуддя, підкорятись тільки закону, бути об'єктивним і справедливим. Цей текст встановлено ст. 10 Закону "Про статус суддів". Набрання законної сили обвинувальним вироком щодо судді свідчить про вчинення ним злочину і тому унеможливорює подальшу його участь у здійсненні правосуддя. Припинення громадянства може мати місце внаслідок виходу з громадянства чи його втрати (див. коментар до п. 4 ст. 81). Визнання судді безвісно відсутнім або померлим може мати місце лише за рішенням суду (ст. 18 - 22 Цивільного кодексу України).

Конституційні положення щодо забезпечення безпеки суддів та їх сімей конкретизуються Законом України "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів" від 23 грудня 1993 р.

Так, згідно зі ст. 3 цього закону працівники суду та їх близькі родичі мають право застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і зброю для захисту особистої безпеки, безпеки близьких родичів, а також свого житла і майна; вимагати і одержувати допомогу у виконанні покладених на них обов'язків, а в разі необхідності - для особистого захисту, а також свого житла і майна з боку відповідних правоохоронних та інших державних органів; здійснювати спеціальні заходи щодо безпеки; отримувати матеріальну компенсацію в разі загибелі працівника, каліцтва або іншого ушкодження здоров'я, знищення чи пошкодження його житла і майна у зв'язку з виконанням службових обов'язків.

Життя і здоров'я працівників суду підлягають обов'язковому державному страхуванню за рахунок коштів відповідних бюджетів.

Стаття 127. Правосуддя здійснюють професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні.

Професійні судді не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.

На посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою.

Суддями спеціалізованих судів можуть бути особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів. Ці судді відправляють правосуддя лише у складі колегій суддів.

Додаткові вимоги до окремих категорій суддів щодо стажу, віку та їх професійного рівня встановлюються законом.

Захист професійних інтересів суддів здійснюється в порядку, встановленому законом.

Одним з важливих чинників ефективного здійснення правосуддя є високий професійний досвід суддів, основу якого становлять ґрунтовна юридична підготовка, розвинутість і гнучкість логічного мислення, володіння навичками застосування набутих знань і норм законодавства. Ці якості судді забезпечують судовий розгляд ним цивільних, кримінальних і адміністративних справ та прийняття законних та обґрунтованих рішень.

З метою забезпечення об'єктивності в діяльності професійних суддів, виключення будь-якого побічного впливу на них в ч. 2 ст. 127 визначена нормативна мова, згідно з якою вони не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.

На посаду судді відповідно до ч. 3 даної статті може бути рекомендований громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою. Додаткові вимоги до окремих категорій суддів (наприклад обласних і районних до них судів, військових судів тощо) мають визначатися законом.

На сьогодні згідно з чинним Законом "Про статус суддів" суддею Верховного Суду може бути громадянин України, який досяг на день обрання 35

років, має вищу юридичну освіту, стаж роботи за юридичною спеціальністю не менше десяти років, в тому числі не менш як п'ять років на посаді судді.

Необхідною умовою для зайняття посади судді будь-якого суду є складання кваліфікаційного екзамену. Його складають особи, які вперше висувуються для призначення на посаду судді. Особи, які раніше працювали суддями, арбітрами, звільнюються від складання кваліфікаційного екзамену, якщо з часу звільнення з роботи на зазначених посадах минуло не більше 11 років (ст. 27 Закону "Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України" від 2 лютого 1994 р.). Кваліфікаційний екзамен полягає у підготовці письмового реферату, постановці кандидату у судді питань в усній формі з цивільного, кримінального, процесуального та інших галузей права, складанні ним проєктів процесуальних документів, проведенні з ним співбесіди.

Кваліфікаційна комісія залежно від результатів кваліфікаційного екзамену дає висновок про складення екзамену і підготовленість кандидата до судової роботи та рекомендацію для призначення його на посаду судді. Якщо особа не склала кваліфікаційного екзамену, повторне його складання допускається не раніш як через рік. При вирішенні питання про рекомендацію кандидата для призначення на посаду судді, крім результатів кваліфікаційного екзамену, враховуються його особисті та моральні якості. При добірї кадрів забезпечується рівність їх прав незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової та національної приналежності, статі, релігійних переконань та інших обставин.

Добір кандидатів та порядок їх рекомендацій для обрання чи призначення на посади суддів встановлюється законом.

Залежно від стажу та досвіду роботи, рівня професійних знань, посади закон встановлює для суддів шість кваліфікаційних класів.

Умови і порядок проведення кваліфікаційної атестації суддів і присвоєння кваліфікаційних класів строки перебування у кваліфікаційному класі, а також зміни чи позбавлення його визначаються сьогодні законами "Про статус суддів" та "Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України" і Положення

про кваліфікаційну атестацію та кваліфікаційні категорії арбітрів і класні чини спеціалістів арбітражних судів України, затвердженим Постановою Президії Верховної Ради України від 22 листопада 1991 р.

Стаття 128. Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України безстроково, в порядку, встановленому законом.

Голова Верховного Суду України обирається на посаду та звільняється з посади шляхом таємного голосування Пленумом Верховного Суду України в порядку, встановленому законом.

Однією з гарантій незалежності суддів є зафіксовані в цій статті, а також у ст. 126 Конституції положення, що всі судді, крім суддів Конституційного Суду і професійних суддів, які призначаються вперше, обираються безстроково.

Строки та порядок призначення суддів Конституційного Суду визначаються ст. 148 Конституції.

На сьогодні відповідно до Закону "Про судоустрій" судді загальних судів обрані на 10 років, а судді, які вперше пройшли конкурсний відбір, - на 5 років. На підставі Закону "Про арбітражний суд" від 4 червня 1991 р. склад цих судів призначений Верховною Радою безстроково.

У зв'язку з новелами, що містить коментована стаття, порядок призначення і обрання суддів загальних судів і Голови Верховного Суду має бути уточнений у законодавстві про судоустрій.

Стаття 129. Судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону.

Судочинство провадиться суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних.

Основними засадами судочинства є:

- 1) законність;*
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;*
- 3) забезпечення доведеності вини;*

4) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;

5) підтримання державного обвинувачення в суді прокурором;

6) забезпечення обвинуваченому права на захист;

7) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;

8) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом;

9) обов'язковість рішень суду.

Законом можуть бути визначені також інші засади судочинства в судах окремих судових юрисдикцій.

За неповагу до суду і судді винні особи притягаються до юридичної відповідальності.

Сформульована в ч. 1 статті конституційна норма про те, що судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону, має важливе значення як загальний принцип судочинства та правосуддя, і він закріплений у відповідному чинному законодавстві про судоустрій, судочинство, статус суддів.

За своїм змістом норма має двоєдине значення. Вона забороняє будь-яке обмеження і сторонній вплив (спонукання, тиск, пряме або непряме втручання та ін.) з будь-чийого боку, в тому числі органів законодавчої і виконавчої влади, посадових осіб, громадських організацій, партій і рухів, колективів і окремих громадян у процесуальну діяльність професійних суддів, народних засідателів, а в подальшому і присяжних. При вирішенні конкретних справ вони не залежать також від судів вищого рівня, слідчих органів, прокурорів і від висновків та думки кожного з учасників судового розгляду справи.

Професійні судді і народні засідателі незалежні від головуючого і один від другого в дослідженні доказів і прийнятті рішень за своїм власним переконанням. Принцип незалежності суддів, народних засідателів і присяжних при здійсненні правосуддя зобов'язує кожного з них бути неупередженим у дослідженні обставин справи і доказів та в прийнятті рішень, керуватися законом і підкорятись його вимогам.

Отже, в цілому, закріплений в ч. 1 статті принцип незалежності суддів при здійсненні правосуддя наділяє їх правом самостійності в проведенні процесуальних дій і водночас вимагає від них всебічного, повного і об'єктивного розгляду кожної справи, додержання прав його учасників та прийняття законного і обгрунтованого рішення.

Судочинство відповідно до ч. 2 цієї статті провадиться суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних. Дана норма з урахуванням особливостей провадження в цивільних і кримінальних та інших справах більш конкретно має бути визначена в законодавстві про судоустрій і процесуальних кодексах. В них визначатиметься склад суду в залежності від характеру справи (наприклад тяжкості злочину, міри покарання, суми і характеру цивільного позову тощо), а також підсудності справ суду присяжних.

Частина 3 статті визначає основні засади судочинства, які у більшості своїй відповідно визначені і урегульовані у чинному законодавстві як загальнопов'язані принципи здійснення судочинства судами окремих судових юрисдикцій. Їх уточнення або конкретизація доцільна в законах про судоустрій та інших галузевих законах.

В ч. 5 ст. 129 сформульована норма про те, що за неповагу до суду і судді винні особи притягаються до юридичної відповідальності. В чинному законодавстві за такі діяння передбачена адміністративна відповідальність за ст. 185³ Кодексу України про адміністративні правопорушення (див. коментар до ст. 126).

Стаття 130. Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів.

Для вирішення питань внутрішньої діяльності судів діє суддівське самоврядування.

Судова діяльність є суто державною справою. Тому держава бере на себе усі витрати, пов'язані з діяльністю судової системи. Положення статті про те, що держава забезпечує фінансування діяльності судів, слід розглядати як вказівку на безпосереднє фінансування судової системи з державного

бюджету, а не через Міністерство юстиції, як це було раніше.

Норма про державне забезпечення належних умов для функціонування судів і діяльності суддів зобов'язує державу запровадити комплекс відповідних заходів. По-перше, це вирішення проблеми розміщення судів і створення умов для належного відправлення правосуддя. По-друге, це забезпечення ведення судових процесів у відповідності з досягненнями сучасної технології фіксації, інформативності і збереження судових справ та документів. Такий умовивід кореспондує з п. 7 ч. 3 ст. 129 Конституції про повне фіксування технічними засобами судового процесу. По-третє, це створення інформаційної мережі про кодифікаційний стан чинного законодавства і судову практику застосування законів у відповідних правовідносинах. По-четверте, запровадження належної системи навчання суддів і підвищення їх кваліфікації. По-п'яте, створення державної служби виконання судових рішень, яка б мала зовсім інший статус і можливості, ніж судові виконавці сьогодні. Така служба мусить бути спроможна виконати рішення суду за будь-якої складності реалізації, бо від цього залежить авторитет влади і держави. Інші державні органи повинні подавати максимальну допомогу у справі виконання судових рішень. Пошосте, матеріальне утримання судді, захист його особи, родини і майна має відповідати високому рівню цієї посади у суспільстві.

Частина 2 цієї статті конституційно закріпила вже діючий інститут суддівського самоврядування, який був визначений ще Законом України "Про органи суддівського самоврядування" від 2 лютого 1994 р. Разом з тим конституційна норма спрямовує подальший розвиток законодавства щодо цього інституту, бо вона визначає напрями функціональної діяльності суддівського самоврядування, які стосуються питань його внутрішньої діяльності. Коло цієї діяльності буде визначати відповідний орган суддівського самоврядування.

Стаття 131. В Україні діє Вища рада юстиції, до відання якої належить:

1) внесення подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад;

2) прийняття рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності;

3) здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

Вища рада юстиції складається з двадцяти членів. Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до Вищої ради юстиції по три члени, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури - двох членів Вищої ради юстиції.

До складу Вищої ради юстиції входять за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України.

У статті закладені конституційні основи створення і діяльності нового інституту в системі правосуддя, який раніше був невідомий вітчизняній практиці судоустрою - це Вища рада юстиції. Аналоги цієї інституції існують в Іспанії, Італії, Франції (Вища рада магістратури) та деяких інших країнах Європи.

Напрямки діяльності Вищої ради юстиції визначаються декількома функціями. Основне завдання цього органу полягає в остаточному завершенні процесу відбору кандидата на посаду судді, тобто дана інституція є головним елементом складного механізму проходження кандидата на посаду судді (попередній відбір, конкурс, кваліфікаційна комісія). За рішенням Вищої ради юстиції вноситься подання Президентові України про перше призначення суддів і подання до Верховної Ради України про обрання суддів безстроково.

На цей орган покладено конституційний обов'язок щодо якісного формування суддівського корпусу в державі. Одночасно дана інституція стає гарантом незалежності суддів на той випадок, якщо в системі виконавчої або законодавчої гілок державної влади буде виявлено незадоволення безкомпромісністю судді під час відправлення правосуддя. Звільнення

судді з посади у випадках, які зазначені у пунктах 3-5, 7-9 ч. 5 ст. 126 Конституції, можливо лише за поданням Вищої ради юстиції.

Вища рада юстиції за аналогами з Вищими радами магістратури в європейських країнах компетентна не лише у справах суддів, а й у справах прокурорів.

Тому Вища рада юстиції правомочна розглядати питання і приймати рішення щодо порушення вимог закону про несумісність подальшого перебування на посаді із заняттям іншою діяльністю не лише суддями, а й прокурорами будь-якого рівня.

На Вищу раду юстиції покладені функції дисциплінарного органу, які здійснюються у двох напрямках. Щодо суддів Верховного Суду і суддів вищих спеціалізованих судів Вища рада юстиції виконує повноваження першої інстанції, оскільки безпосередньо здійснює дисциплінарне провадження відносно цих посадових осіб. Її рішення за змістом статті Конституції слід вважати з цього приводу остаточним. Другим напрямком реалізації даних функцій Вищої ради юстиції є розгляд скарг щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів і прокурорів усіх рівнів. Тобто на Вищу раду юстиції покладена компетенція апеляційної інстанції у системі дисциплінарного провадження суддів указаних судів і прокурорів.

Діяльність Вищої ради юстиції покликана, з одного боку, не допустити проявів корпоративності у формуванні суддівського корпусу, а з іншого - забезпечити гарантію незалежності суддів у здійсненні правосуддя від можливого тиску з боку представників виконавчої і законодавчої гілок державної влади шляхом використання процесу призначення суддів. Тому склад Вищої ради юстиції формується таким чином, щоб жодна з гілок державної влади не мала вирішального голосу під час прийняття рішення щодо кандидата на посаду судді чи притягнення його до відповідальності.

Крім того, запроваджено представництво у Вищій раді юстиції від основних категорій юристів, які у процесі відправлення правосуддя виконують різні функції і мають різні процесуальні обов'язки й інтереси (це судді, прокурори, адвокати), що об'єктивно буде сприяти неупередженій оцінці і одночасно

достатній вимогливості щодо кандидатів у судді. Зауважимо, що з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначає трьох членів до Вищої ради юстиції. Це свідчить про високу оцінку ролі представників даної галузі суспільної діяльності, які готують юристів і формують підвалини правової науки.

Таким чином, до процесу призначення суддів на посади залучаються представники найбільш компетентної у сфері юриспруденції частини населення.

Розділ ІХ

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

Для розуміння змісту розділу треба з'ясувати деякі ключові поняття.

Територія держави - це невід'ємна ознака державності, просторова межа державної влади. Конституція (ст. 2) встановлює, що суверенітет України поширюється на всю її територію. Держава розпоряджається своєю територією, яка складається з сухопутної, водної, повітряної її частини та континентального шельфу. Територіальне верховенство - це повна і виключна влада держави в межах своєї території. Територія України має площу 603,7 тис. кв. км, що становить 5,7 процентів від площі Європи (див. коментар до ст. 2).

Територіальний поділ держави - це система територіальних складових частин, які становлять географічну основу територіального устрою держави.

Територіальний устрій держави - це її територіальна організація, тобто система взаємовідносин між державою в цілому (її центральною владою) і територіальними складовими частинами (їх населенням та діючими органами публічної влади).

Державний устрій - це політико-територіальна організація держави, яка визначається політико-правовим статусом територіальних складових частин і принципами їх відносин з державою в цілому та між собою.

Відповідно до ст. 2 Конституції Україна за формою державного устрою є унітарна держава. Унітарна держава - це держава, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що, за загальним правилом, не мають будь-якої політичної автономії, хоча окремі з них і можуть мати статус територіальної автономії. В унітарній державі діє, як правило, єдина система законодавства і одна Конституція, єдина система органів державної виконавчої влади, єдина судова система. Якщо якась частина держави має статус територіальної автономії, то вона

може мати свою Конституцію, своє законодавство, свої власні органи законодавчої та виконавчої влади.

Територіальна автономія - це самоврядна територіальна одиниця в складі держави, яка має певну самостійність у межах, встановлених конституцією та законами даної держави. Такий статус в Україні має Автономна Республіка Крим.

Стаття 132. Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Єдність і цілісність державної території означає, що складові її частини (для України це адміністративно-територіальні одиниці) перебувають в нерозривному взаємному зв'язку, визначаються внутрішньою єдністю.

Поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади проявляється в тому, що за центральними органами держави зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, а решта функцій передається на місця, насамперед до компетенції органів місцевого самоврядування.

Збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій означає передусім диференційований підхід до вирішення питань оптимального економічного розвитку, демографічної політики, історичного розвитку та зміцнення територіальної єдності складових частин України.

Необхідно констатувати, що існуючий територіальний устрій України, точніше її територіальний поділ, значно застарів і потребує оновлення.

Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

Адміністративно-територіальний устрій України - це поділ її території на адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до яких будується система державних органів і система місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим: вищий рівень територіальних одиниць становлять Автономна Республіка Крим, області та міста Київ і Севастополь, які мають спеціальний статус; середній рівень - райони і міста обласного підпорядкування; нижчий рівень - райони в містах, міста районного підпорядкування, селища і села.

До останнього часу основним нормативно-правовим документом, який регулював питання адміністративно-територіального устрою України, було "Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР", затверджене 12 березня 1981 р.

Зараз це положення застаріло, оскільки Конституцією не передбачено створення Президії Верховної Ради України, на яку було покладено вирішення відповідних питань. Згідно з п. 13 ст. 92 Конституції територіальний устрій держави визначається виключно законами України, а інші пов'язані з цим питання віднесені до повноважень Верховної Ради України (п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції).

Деякі питання, пов'язані зі статусом адміністративно-територіальних одиниць в Україні, регулюються законами "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" від 7 грудня 1990 р., "Про формування місцевих органів влади і самоврядування" від 3 лютого 1994 р., "Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад" від 24 лютого 1994 р. та іншими у частинах, що не суперечать Конституції України.

Розділ X

АВТОНОМНА РЕСПУБЛІКА КРИМ

У цьому розділі визначаються основні засади конституційного статусу Автономної Республіки Крим у складі України: коло тих повноважень, в межах яких ця автономія діє самостійно; система і порядок формування та діяльності власних представницьких та виконавчих органів; предмет і характер її нормативно-правових актів, інші питання.

З відновленням Кримської АРСР 12 лютого 1991 р. виникли проблеми, пов'язані з визначенням її конституційного статусу у складі України.

Кримська АРСР до її скасування була суб'єктом Російської Федерації (тоді РРФСР). Проте до складу України територія колишньої Кримської АРСР була передана (1954 р.) як звичайна адміністративно-територіальна одиниця - Кримська область.

Україна, як відомо, була й залишається (ст. 2 Конституції) унітарною державою. Ось чому механічне відновлення статусу Кримської АРСР в її колишніх параметрах суб'єкта федерації було вже неможливе, а тому треба було шукати інші шляхи вирішення цієї проблеми на принципово новій концептуальній основі. Такою основою була обрана модель територіальної автономії, яка широко використовується скрізь у світі, в тому числі найбільш послідовно проведена в таких великих унітарних європейських країнах, як Італія та Іспанія.

З позиції теорії державного будівництва та світової практики суть територіальної автономії зводиться до наступних основних моментів: автономія - форма децентралізації державної влади в унітарній державі на рівень регіону, який відрізняється своїми історичними, географічними, економічними, національно-побутовими та іншими особливостями; автономія виникає не в результаті акту самовизначення її населення, а надається державою. Воля ж населення того чи іншого регіону до автономії, ма-

теріалізована в якійсь об'єктивній формі (скажімо, на місцевому референдумі), при цьому тільки враховується, але ніяких правових наслідків не породжує; автономізація областей та інших регіонів не порушує унітарної суті держави, не перетворює її на федерацію. Вона відкриває простір для широкого вияву місцевої ініціативи, активної участі регіонів у здійсненні внутрішньої політики держави, сприяє найоптимальнішому поєднанню загальнодержавних та місцевих інтересів.

Федералізація і автономізація - різні за своєю політико-правовою природою принципи побудови держави. Федералізація є процесом створення колективної влади федерального союзу його суб'єктами. Автономізація ж є засобом децентралізації того єдиного, яке становить суверенна влада унітарної держави. На відміну від суб'єктів федерації автономні утворення хоч і мають деякі ознаки державності (територію, яка не може змінюватись без згоди автономних утворень, власні представницькі та виконавчі органи, право локальної нормотворчості, свій статут, символіку тощо), проте державами чи державно-територіальними утвореннями вважатися не можуть. Адже визначальними рисами будь-якої держави є наявність державного суверенітету.

Ці ідеї і були покладені в основу визначення Україною правового статусу відновленої нею Автономної Республіки Крим у попередній Конституції України (ст.75¹), у Законі України "Про Автономну Республіку Крим" від 17 березня 1995 р та Законі України "Про Конституцію Автономної Республіки Крим" від 4 квітня 1996 р. Правовий статус Автономної Республіки Крим набув дальшого розвитку саме як статус автономної територіальної одиниці у складі унітарної України і в р. X цієї Конституції.

З огляду на розглянуті тут основні характеристики територіальної автономії, якою є Автономна Республіка Крим, слово "Республіка" в її назві, так само як і назва її основного нормативно-правового акта "Конституція", застосовані не зовсім вдало, оскільки така термінологія не є характерною саме для автономного утворення у складі унітарної держави. Оптимальною назвою територіальних автономій є автономна область, регіон, провінція, округ, а назва її (автономії) основного нормативно-правового акта

- статут. Проте для збереження назв "Республіка" і "Конституція" стосовно визначення статусу Криму були відповідні підстави політичного та етичного характеру, з якими не можна було не рахуватися. Тому ці терміни застосовані в р. X нової Конституції цілком слушно. Це не означає, що Автономна Республіка Крим є державою у складі суверенної України. Назва того чи іншого автономного утворення, як про це свідчить ще й світовий досвід, не завжди відповідає його фактичному статусу, оскільки вона залежить від великої кількості чинників політичного, історичного та іншого характеру.

Стаття 134. Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання.

Дана стаття визначає Автономну Республіку Крим (далі - АРК) як невід'ємну складову частину України, підтверджуючи і закріплюючи тим самим цілісність і недоторканність території України в межах існуючих кордонів (див. коментар до ст. 2). Такий конституційний припис повністю знімає питання щодо можливості приєднання Криму до будь-якої іноземної держави або набуття ним статусу суверенної держави. З цієї статті також випливає, що опитування населення автономії чи проведення місцевого референдуму щодо цих положень є антиконституційним і не може мати правових наслідків.

Суть територіальної автономії полягає передусім у праві її населення (громадян відповідної держави, які постійно проживають у межах цієї автономії) і тих органів, які воно обирає, самостійно вирішувати питання, віднесені до відання автономії.

Коло повноважень АРК визначається Конституцією України. Саме в їх межах автономія самостійно вирішує віднесені до її відання практичні питання організації державного і громадського життя на своїй території.

Уперше Конституція України досить детально окреслила повноваження автономії (див. ст. 138). До цього вони були визначені лише Законом України "Про Автономну Республіку Крим" (ст. 8) та Конституцією АРК, оскільки Конституція України 1978 р. з

наступними змінами та Конституційний Договір це питання не вирішували.

Визначення в Конституції України меж повноважень АРК забезпечує стабільність її правового статусу і водночас дає можливість для ініціативної самостійної їх реалізації в інтересах автономії та України в цілому.

Перелік питань, віднесених до відання АРК, передбачений ст. 138 та іншими нормами, що містяться в р. X цієї Конституції. Проте даний перелік не є вичерпним, оскільки згідно із зазначеною ст. 138 законами України Автономній Республіці Крим можуть бути делеговані також інші повноваження

Слід відзначити, що на відміну від конституційних повноважень автономії, які можуть бути змінені лише шляхом досить складної процедури у порядку, передбаченому у р. XIII Конституції України "Внесення змін до Конституції України", повноваження, що делегуються АРК законом України, надаються у порядку звичайного законотворення

Ст а т т я 135. Автономна Республіка Крим має Конституцію Автономної Республіки Крим, яку приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України.

Нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

Конституція України закріпила за Автономною Республікою Крим (далі - АРК) право мати свою Конституцію, тим самим визнавши доцільним досвід її творення і дії у попередні роки.

Право приймати Конституцію АРК належить Верховній Раді АРК, яка є представницьким органом всієї автономії. Водночас прийняття Верховною Радою АРК Конституції ще не означає, що вона одразу набуває чинності. Конституцією України встановлено

обов'язковість затвердження Верховною Радою України Конституції, прийнятої Верховною Радою АРК. Тільки після цього вона набуває чинності. Якщо Верховна Рада України затверджує лише частину статей Конституції АРК, то вона є чинною тільки в цій частині. Такий самий порядок існує і щодо внесення змін і доповнень до Конституції АРК.

Для затвердження Верховною Радою України Конституції автономії необхідно її схвалення не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України. Ця конституційна норма дає оптимальні можливості як для позитивного вирішення питання щодо затвердження Конституції, так і для повного врахування її відповідності Конституції і законам України.

Визначений Конституцією України процес прийняття і затвердження Конституції АРК забезпечує відповідне місце її в єдиній системі законодавства України, органічною складовою частиною якого вона є. Саме так вирішено це питання і в Законі України "Про Конституцію Автономної Республіки Крим" від 4 квітня 1996 р. (ст. 2). Конституція АРК діє лише на її території.

Законом України "Про Конституцію Автономної Республіки Крим" від 4 квітня 1996 р. була затверджена, за винятком преамбули і окремих статей (або їхніх частин), Конституція АРК, прийнята її Верховною Радою наприкінці 1995 р. Верховна Рада України не затвердила статті цієї Конституції, що виходили за межі діючих на той час повноважень автономії, порушували Конституцію України, Конституційний Договір і закони України. Постановою Верховної Ради України "Про порядок введення в дію Закону України "Про Конституцію Автономної Республіки Крим" від 4 квітня 1996 р. було запропоновано Верховній Раді АРК внести відповідні зміни і доповнення до Конституції АРК. З прийняттям нової Конституції України стали нечинними і ті положення затвердженої у значній частині Конституції АРК, які суперечать Конституції України (див. коментар до п. 1 р. XV). Таким чином, процес творення Конституції АРК ще не завершився, і вона підлягає ґрунтовному доопрацюванню.

Іншою формою нормативно-правових актів АРК є власні рішення та постанови Верховної Ради АРК.

Конституція України конкретно визначила перелік тих питань, з яких АРК має право здійснювати

нормативне регулювання (ст. 137), що є важливою новелою в правовому статусі автономії. Сфера правотворчої діяльності автономій, як про це свідчить світовий досвід, не може бути надто широкою. Адже в державі, що вважає себе демократичною і правовою, має забезпечуватися єдність у системі законодавства та застосуванні законів.

Слід відзначити, що Конституція України в даній статті значно зміцнила принцип верховенства закону в системі підзаконних актів, що приймаються і діють на території України. Так, згідно з Законом України "Про Автономну Республіку Крим" від 17 березня 1995 р. АРК мала право приймати закони АРК. Це право було визнано і Законом України "Про Конституцію Автономної Республіки Крим" від 4 квітня 1996 р., затвердженими цим законом статтями Конституції АРК (див. ст. 3, 4 та ін.). За чинною Конституцією України Верховна Рада АРК приймає не закони, а нормативно-правові акти - рішення та постанови (п. 2, ст. 136). Щодо Ради міністрів АРК, то вона приймає рішення. Тим самим скасована система подвійного законодавства, що принципово не притаманна унітарній державі. Всі нормативно-правові акти АРК є підзаконними, а єдиними законами на всій території України є закони України.

Цей принцип підзаконності нормативно-правових актів автономії набув чіткої конкретизації в другій частині даної статті, за якою згадані акти не можуть суперечити не тільки Конституції і законам України, а й підзаконним нормативно-правовим актам, що видаються вищими державними органами України, - актам Президента України та Кабінету Міністрів України. Причому нормативно-правові акти АРК видаються саме з метою виконання зазначених вище нормативно-правових актів України і в межах власних повноважень автономії.

С т а т т я 136. Представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень приймає рішення та постанови, які є обов'язковими до виконання в Автономній Республіці Крим.

Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням із Президентом України.

Повноваження, порядок формування і діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим визначаються Конституцією України та законами України, нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим з питань, віднесених до її компетенції.

Правосуддя в Автономній Республіці Крим здійснюється судами, що належать до єдиної системи судів України.

Автономна Республіка Крим (далі - АРК) має свої власні представницькі і виконавчі органи, в особі яких вона здійснює свої конституційні повноваження

Представницьким органом АРК є Верховна Рада АРК. Її повноваження, порядок формування і діяльності визначаються цією Конституцією та законами України, а також Конституцією АРК в межах питань, що належать до її компетенції за цією Конституцією. Конституція України на відміну від попередніх законодавчих актів визначає Верховну Раду АРК як представницький, а не законодавчий орган влади. Таке положення відповідає ст. 75 цієї Конституції, за якою єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України (див. також коментар до ст. 135).

Верховна Рада АРК є однопалатною і складається із 100 депутатів, які обираються на основі загального, прямого і рівного виборчого права при таємному голосуванні.

Верховна Рада АРК є постійно діючим органом. Частина її депутатів здійснює свої функції на постійній основі, частина поєднує їх з виробничою та іншою діяльністю. Верховна Рада працює сесійно.

Для ведення нормотворчої роботи, підготовки та подальшого розгляду рішень і постанов з питань, віднесених до відання Верховної Ради АРК, з числа її депутатів утворюються постійні комісії. На Верховну Раду АРК покладається прийняття нормативно-правових актів і здійснення контролю за їх виконанням.

Виконавчим органом АРК, її урядом є Рада міністрів АРК. Згідно зі ст. 123 Конституції АРК уряд є відповідальним перед Верховною Радою і не рідше одного разу на рік або на вимогу не менше однієї третини депутатів Верховної Ради подає звіт про свою діяльність. Верховна Рада може виразити недовір'я уряду.

Конституція України змінила порядок призначення на посаду та звільнення з посади глави уряду АРК, а також його найменування. Якщо згідно із зазначеною вище статтею це був Прем'єр-міністр, який призначався на посаду Верховною Радою АРК за поданням Голови Верховної Ради автономії, то тепер очолює уряд Голова Ради міністрів АРК, призначення на посаду та звільнення з посади якого повинно погоджуватися з Президентом України.

Введення Конституцією України інституту погодження призначення на посаду та звільнення з посади Голови Ради міністрів АРК повністю відповідає основним функціям Президента України як глави держави. Воно не порушує одного з головних принципів територіальної автономії - організаційної самостійності органів, які створюються в ній.

Правосуддя в АРК здійснюється судами, що належать до єдиної системи судів України. Тому вони не мають і не можуть мати будь-яких особливостей, пов'язаних із статусом автономії.

Стаття 136 Конституції України нічого не говорить про особливості здійснення місцевого самоврядування в межах АРК.

Це означає, що місцеве самоврядування на її території має здійснюватися в повному обсязі у відповідності з цією Конституцією (р. XI "Місьцеве самоврядування") та законами України, з певними особливостями, якщо вони будуть передбачені Конституцією АРК.

С т а т т я 137. Автономна Республіка Крим здійснює нормативне регулювання з питань:

1) сільського господарства і лісів;

- 2) меліорації і кар'єрів;
- 3) громадських робіт, ремесел та промислів; заводів;
- 4) містобудування і житлового господарства;
- 5) туризму, готельної справи, ярмарків;
- 6) музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників;
- 7) транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів;
- 8) мисливства, рибальства;
- 9) санітарної і лікарняної служб.

3 мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

Як про це вже зазначалося, Автономна Республіка Крим (далі - АРК) має право локальної нормотворчості, межі якої тепер чітко визначені цією Конституцією.

Нормативне регулювання, яке самостійно здійснює АРК, стосується питань, вирішення яких безпосередньо пов'язане з життєвими інтересами місцевого населення: раціональне використання земель, природних ресурсів (сільське господарство і ліси, меліорація і кар'єри, мисливство, рибальство); реалізація соціально-економічних прав громадян (громадські роботи, ремесла та промисли, містобудування і житлове господарство, транспорт загального користування, автошляхи, водопроводи, санітарна і лікарська служби); задоволення культурних потреб громадян (музеї, бібліотеки, театри, історико-культурні заповідники та ін.), а також врахування специфічних умов Криму (туризм, готельна справа).

У порівнянні з попередньою Конституцією України суттєво змінено і порядок визнання нормативно-правових актів Верховної Ради АРК такими, що не відповідають Конституції та законам України, а також зупинення їх дії чи скасування.

Раніше це право було виключною компетенцією Верховної Ради України, і вона вже його застосовувала щодо АРК, яка в 1994 - 1995 рр. своїми актами і діями намагалася вийти за межі конституційного поля України. Як наслідок була скасована Конституція

автономії в редакції від 6 травня 1992 р. та доручено Верховній Раді АРК прийняти та подати на затвердження Верховній Раді України нову Конституцію АРК.

Тепер зазначене вище право належить Президентові України як гаранту державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина та Конституційному Суду України. При цьому Президент України має право лише зупиняти дію нормативно-правових актів Верховної Ради АРК з одночасним (що особливо важливо) зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Оскільки Президент України тільки зупиняє дію відповідних нормативно-правових актів, то у випадку визнання Конституційним Судом України їх такими, що суперечать Конституції України, вони підлягають обов'язковому скасуванню Верховною Радою АРК.

Питання про конституційність нормативно-правових актів АРК розглядаються Конституційним Судом України також за зверненнями не менш як сорока п'яти народних депутатів України, Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (п. 1 ст. 150). У всіх цих випадках рішення Конституційного Суду України є остаточним і обов'язковим для виконання.

Верховна Рада України може достроково припинити повноваження Верховної Ради АРК за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України (п. 28 ст. 85). У такому разі вона і призначає позачергові вибори.

У свою чергу згідно з п. 1 ст. 150 Конституції України Верховна Рада АРК також може звернутися до Конституційного Суду України з питання визнання нечинними на її території законодавчих актів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України в разі порушення ними повноважень АРК.

Рішення Конституційного Суду України про конституційність чи неконституційність цих актів є остаточним і не можуть бути оскаржені.

Що стосується актів Ради міністрів АРК, то право їх скасування належить Президентові України (п. 16 ст. 106). Це право є гарантією конституційної

законності в діяльності вищого виконавчого органу автономії.

Стаття 138. До відання Автономної Республіки Крим належить:

1) призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим;

2) організація та проведення місцевих референдумів;

3) управління майном, що належить Автономній Республіці Крим;

4) розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України;

5) розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля - відповідно до загальнодержавних програм;

6) визнання статусу місцевостей як курортів; встановлення зон санітарної охорони курортів;

7) участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки;

8) забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; охорона і використання пам'яток історії;

9) участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів;

10) ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях.

Законами України Автономній Республіці Крим можуть бути делеговані також інші повноваження.

Визначення Конституцією України предметів відання Автономної Республіки Крим (далі - АРК) гарантує республіці ініціативне вирішення питань соціально-економічного та культурного розвитку, бюджетної сфери, охорони довкілля тощо в інтересах населення автономії і відповідно до єдиної для всієї України політики і програм розвитку. В цьому вся Україна подає автономії життєво важливу для неї допомогу. АРК бере участь у забезпеченні Україною

прав і свобод громадян, громадянської злагоди, в розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів, іншій оцінці введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації.

Передбачений ст. 138 обсяг повноважень АРК не є жорстким, він може збільшуватися. Що ж стосується зменшення цього обсягу, то тут повинно діяти правило, передбачене ст. 8 Конституції України, за якою вона має найвищу юридичну силу, що не дає можливості скасовувати її положення звичайними законами або підзаконними актами. Щодо розширення кола питань, що належать до відання АРК, то Конституцією передбачається також можливість делегування автономії інших повноважень. Таке делегування здійснюється звичайними законами України.

Закріплення в Конституції повноважень АРК є важливою гарантією стабільності статусу АРК як територіальної автономії у складі України.

С т а т т я 139. В Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України, статус якого визначається законом України.

Конституцією передбачено дію в Автономній Республіці Крим (далі - АРК) Представництва Президента України. Необхідність його впливає з статусу Президента як глави держави і гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (див. коментар до ст. 102).

Згідно з Конституцією статус Представництва визначається законом України.

Україна вже має досвід існування в АРК Представництва Президента України і законодавчого регулювання його статусу. Такий державний орган був створений у відповідності з Законом України "Про Представництво Президента України в Республіці Крим" від 17 грудня 1992 р. За цим законом Представництво очолюється постійним Представником Президента України, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом.

Закон визначав Представництво Президента України як орган державної виконавчої влади, основними завданнями якого є здійснення повноважень щодо забезпечення проведення в життя Кон-

ституції і законів України, прав і свобод громадян, державного суверенітету України, а також сприяння взаємодії органів державної виконавчої влади України з відповідними органами АРК, однаковому застосуванню актів законодавства з питань, віднесених до відання України.

При виконанні цих основних завдань представник Президента представляє Президента України у Верховній Раді та уряді Автономної Республіки Крим, входить з поданням з питань, які належать до відання України, в ці органи у разі прийняття ними актів, що суперечать Конституції і законам України та ущемляють конституційні права і свободи громадян, інформує з цих питань Президента України та здійснює інші повноваження відповідно до законодавства України (див. ст. 7 зазначеного Закону).

Затверджене Указом Президента України "Положення про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим" від 31 січня 1996 р. наділило цю інституцію додатковими повноваженнями. Було значно докладніше сформульовано повноваження Представництва щодо забезпечення режиму конституційної законності і правопорядку на території автономії. Йдеться, зокрема, про здійснення контролю за дотриманням законодавства України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України не тільки центральними органами АРК, а й районними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування в частині делегованих їм повноважень виконавчої влади.

До компетенції Представництва було віднесено право здійснювати контроль за ефективним використанням фінансових і матеріальних ресурсів, виділених автономії Кабінетом Міністрів України, вимагати від уряду та Верховної Ради АРК, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування вжиття відповідних заходів щодо порушених постійним Представником питань, а також право видавати розпорядження, які є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади АРК, органами місцевого самоврядування тощо. На Представництво Президента України покладено повноваження щодо сприяння досягненню громадянського миру і міжнаціональної злагоди в АРК.

Закон України "Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим" та відповідне Положення потребують оновлення, оскільки ці акти в певній частині суперечать чинній Конституції України. Повинні бути враховані ті зміни, що сталися в конституційному статусі Президента України та Кабінету Міністрів. З огляду на це Представництво Президента України в АРК не може вважатися урядовою структурою, "органом державної виконавчої влади України", як про це зазначається в ст. 1 згаданого Закону, воно є лише Представництвом глави держави з відповідними функціями.

Розділ XI

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

У систему політико-правових цінностей, вироблених упродовж століть людством, входить чимало принципів і вимог щодо оптимальної організації державної влади, здатної забезпечувати ефективне керівництво країною як у центрі, так і на місцях. Серед них, безумовно, чільне місце посідає принцип децентралізації державної влади на рівень територіальних громад та органів, які вони обирають на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Сучасну демократичну, соціальну, правову державу неможливо уявити без повноцінної системи місцевого самоврядування. Адже якщо б досконалою не була державна влада в центрі, вона ніколи не буде ефективною, якщо не буде оптимально організованою на місцях.

Розв'язанню саме цього завдання присвячений розділ XI Конституції, в якому конкретизується положення загальних засад конституційного ладу в Україні з питань місцевого самоврядування.

Визначивши конституційно-правові основи функціонування місцевого самоврядування, Конституція фактично завершила пошук варіантів місцевого самоврядування в Україні, який був позначений наявністю суперечливих, а часом і протилежних підходів відносно того, бути чи не бути місцевому самоврядуванню і яким воно стане в Україні.

Відповідно до Основного Закону місцеве самоврядування в Україні має в цілому ґрунтуватися на принципових засадах, сформульованих у Всесвітній Декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії про місцеве самоврядування. В руслі даного підходу розділ XI визначає поняття та суб'єкти місцевого самоврядування, порядок формування його органів, сферу відання, матеріальну і фінансову основу тощо.

Конституція України в питаннях місцевого самоврядування є досить гнучким політико-правовим

документом. Визначаючи концептуальні основи місцевого самоврядування в Україні, Конституція чимало питань його становлення і розвитку залишає для регулювання окремими законами. Тому в рамках Конституції місцеве самоврядування може вдосконалюватися відповідно до особливостей того чи іншого етапу розвитку держави.

Стаття 140. *Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.*

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

У частині 1 даної статті міститься загальне поняття місцевого самоврядування в Україні, яке має будуватися на основі визнаного і гарантованого державою права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах, передбачених Конституцією і законами України.

Таким чином, первинним суб'єктом місцевого самоврядування Конституція проголошує не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів та захисту своїх законних прав і інтересів.

Іншими словами, в Конституції йдеться про підвищення ролі різноманітних форм безпосередньої участі територіальних громад - жителів сіл, селищ, міст в управлінні місцевими справами.

Формами безпосереднього здійснення територіальними громадами сіл, селищ, міст своїх самоврядних повноважень є місцеві вибори та референдуми.

Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене законом до відання місцевого самоврядування.

Рішення, прийняте місцевим референдумом, не потребує будь-якого затвердження державними органами і є обов'язковим для виконання відповідною радою, місцевими органами державної виконавчої влади, підприємствами, організаціями і установами, а також громадянами, якщо воно не суперечить закону.

Формами безпосередньої участі жителів сіл, селищ, міст у здійсненні окремих повноважень, віднесених до відання місцевого самоврядування, є загальні збори громадян за місцем проживання, що можуть скликатися на рівні будинку, вулиці, кварталу, житлового комплексу, мікрорайону, а також окремих населених пунктів, які не є самостійними адміністративно-територіальними утвореннями.

Рішення зборів, прийняті в межах чинного законодавства, є обов'язковим для виконання органами територіальної самоорганізації громадян, усіма громадянами, які проживають на відповідній території.

Тим часом це ніякою мірою не означає припинення місця і ролі виборних та інших органів місцевого самоврядування, оскільки місцеве самоврядування може ефективно функціонувати лише за умови оптимального поєднання безпосередньої і представницької демократії. Згідно з ч. 3 даної статті місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. До цих органів в Україні, як і, зрештою, в переважній більшості демократичних країн, відносяться: сільські, селищні, міські ради, що складаються з депутатів, обраних на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування; районні і обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Щоправда, порядок формування цих органів залишився за межами конституційно-правового регулювання.

Як свідчить зарубіжний досвід, саме виборні органи місцевого самоврядування є основними носіями самоврядних повноважень, головною формою самоорганізації територіальних громад.

Проголошення сільських, селищних, міських та районних і обласних рад органами місцевого самоврядування зовсім не означає, що вони вилучаються із системи народовладдя взагалі, перестають бути однією із найдійовіших форм участі громадян в управлінні справами суспільства і держави. Адже відповідно до ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Відповідно до Конституції сільські, селищні та міські ради можуть мати і свої виконавчі органи. Їх правовий статус, порядок утворення, реорганізації і ліквідації визначається законом. Проте це мають бути виконавчі органи відповідних рад, а не створені на протипагу радам паралельні самоврядні структури. Це, зрештою, не виключає відповідного розподілу функцій і повноважень між радою та її виконавчим органом, механізму розв'язання можливих конфліктів, що можуть виникати між ними, при збереженні в межах закону певного верховенства ради як представницького органу, що уособлює громаду.

На рівні областей і районів передбачається створення не виконавчих органів, а виконавчого апарату відповідної ради, який здебільшого буде займатися організацією роботи відповідної ради. Функції ж виконавчих органів цих рад, як це впливає із ст. 118 Конституції, будуть виконувати відповідні місцеві державні адміністрації, на які покладається реалізація делегованих їм відповідними радами повноважень.

Що стосується здійснення місцевого самоврядування в містах Києві і Севастополі, то його особливості, як зазначається в ч. 2 коментованої статті, мають визначатися окремими законами України. Це пояснюється тим, що ці міста відповідно до ст. 133 Конституції мають спеціальний статус, який обумовлений тими специфічними функціями і завданнями, що покладаються державою на ці міста. Саме тому в Києві і Севастополі, на відміну від інших міст України, згідно зі ст. 118 Конституції будуть функціонувати відповідні державні адміністрації, що, безумовно, впливатиме на специфіку місцевого самоврядування в цих містах.

Щодо функціонування місцевого самоврядування в містах з районним поділом, то ч. 5 цієї статті відносить це питання до відання міських рад. Проте це не означає ліквідації районних у містах рад як представницьких органів місцевого самоврядування. Це випливає із змісту ч. 3 п. 8 "Перехідних положень", згідно з яким районні в містах ради та голови цих рад після набуття чинності Конституцією здійснюють свої повноваження відповідно до закону, тобто районна в місті рада та її виконавчий орган здійснюють повноваження, делеговані їм міською радою та її виконавчим органом в обсязі, необхідному для забезпечення колективних потреб громадян району.

Відповідно до ч. 5 цієї статті одним з елементів системи місцевого самоврядування в Україні є громадські комітети і ради самоврядування - органи територіальної самоорганізації населення, які можуть створюватися з дозволу сільських, селищних та міських рад за ініціативою жителів. Вони обираються загальними зборами громадян або їх представників з метою залучення населення відповідних територіальних утворень (будинку, вулиці, кварталу, житлового комплексу тощо) до участі у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування. Громадські комітети і ради самоврядування можуть здійснювати окремі повноваження, передані їм відповідними радами, а також інші повноваження відповідно до статутів (положень), затверджених загальними зборами громадян.

Стаття 141. До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.

Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

Дана стаття визначає загальні засади формування органів місцевого самоврядування та обрання його головних посадових осіб.

Відповідно до ч. 1 коментованої статті сільські, селищні, міські ради мають складатися з депутатів, які обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.

Таким чином, вибори до цієї ланки органів місцевого самоврядування будуть здійснюватися на тих же принципових засадах, що передбачені Європейською Хартією про місцеве самоврядування.

Що ж стосується порядку формування районних і обласних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, то це питання залишилося за межами регулювання цієї статті. Оскільки норми коментованої статті не встановили якогось особливого порядку формування цих органів місцевого самоврядування, то в даному випадку має застосовуватися загальне правило, передбачене ст. 71 Конституції, згідно з яким вибори до "органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування".

Конституція України суттєво змінила і статус головної посадової особи місцевого самоврядування. До цього часу це був голова сільської, селищної, міської ради, який хоч і обирався безпосередньо населенням села, селища, міста, проте діяв на правах повноважного члена відповідної ради, очолюючи при цьому її виконавчий комітет. Сьогодні ж це сільський, селищний, міський голова, тобто головна посадова особа відповідної територіальної громади, яка обирається безпосередньо населенням і за посадою очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Що ж стосується голів районних і обласних рад, то вони обиратимуться тепер не населенням районів і областей, а відповідними радами з числа їх депутатів і очолюватимуть виконавчий апарат цих рад.

У ч. 3 даної статті, де йдеться про статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації та ліквідації, говорить, що ці питання визначаються окремим законом. Оскільки відповідний закон ще не прийнятий, то ці питання регулюються законами України,

які є чинними лише в частині, що не суперечить Конституції.

Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Стаття 142 визначає принципові засади формування і структуру матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування в Україні. Це зумовлено передусім тим, що ефективне функціонування системи місцевого самоврядування значною мірою залежить не стільки від обсягу повноважень, якими надлені територіальні громади та утворювані ними органи, скільки від наявності в їх володінні та вільному розпорядженні матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань.

Відповідно до ч. 1 даної статті матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування в Україні становить, з одного боку, рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які є власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а з другого боку, об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Таким чином, дана норма, на відміну від попереднього законодавства, що діяло до прийняття нової Конституції, первинними суб'єктами комунальної власності визнає не адміністративно-територіальні

одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних і сільських рад, а відповідні територіальні громади: населення сіл, селищ, міст, районів у містах. Цим самим Конституція послідовно проводить думку, що комунальна власність є різновидом публічної власності, яка не належить державі.

Оскільки районні і обласні ради виступають як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси відповідних територіальних громад, то Конституція не передбачає утворення комунальної власності на рівні районів і областей.

На районному і обласному рівнях передбачається функціонування об'єктів спільної власності територіальних громад, сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

В окремих випадках, коли необхідно вирішити ту чи іншу проблему місцевого значення, в розв'язанні якої заінтересовані кілька територіальних громад, останні можуть відповідно до ч. 2 даної статті об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ.

Характерною особливістю такого об'єднання є те, що воно не передбачає передачі об'єднаного майна в управління районним і обласним радам. Територіальні громади, що об'єдналися, можуть створювати і автономні від районних і обласних рад органи служби по управлінню цим майном.

Відповідно до чинного законодавства до комунальної власності належить майно, яке передається державою, а також іншими суб'єктами власності, майно, яке створюється або купується органами місцевого самоврядування за рахунок власних коштів, а також майно, перелік якого встановлено Законом "Про власність".

Територіальні громади та утворювані ними органи мають право вчиняти щодо цього майна будь-які дії, що не суперечать закону. Вони можуть передавати об'єкти комунальної власності у тимчасове або постійне користування, здавати в оренду, продавати згідно із законами про приватизацію, а також перерозподіляти на конкурсній основі між власними підприємствами, організаціями і установами.

Структура комунальної власності не є сталою. Вона може змінюватися відповідно до розвитку рин-

кових відносин, вільного підприємництва та приватизації.

Складовою частиною матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів та інші кошти, якими можуть розпоряджатися органи самоврядування відповідно до наданих Конституцією і законами повноважень.

Самостійність місцевих бюджетів забезпечується наявністю власних доходних джерел і правом визначення напрямів їх використання. Іншим органам і організаціям заборонено втручатися в складання, затвердження та виконання місцевого бюджету, крім винятків, встановлених законами України.

Сьогодні відповідно до чинної Конституції і законодавства про бюджетну систему України доходи місцевих бюджетів поділяються на закріплені і регульовані.

Закріпленими вважаються доходи, які повністю або частково (у процентному відношенні) зараховуються до відповідних місцевих бюджетів без затвердження їх щорічними рішеннями рад вищого рівня.

Відповідно до чинного законодавства до закріплених доходів міських, селищних і сільських бюджетів відносяться, зокрема, податок на прибуток підприємств та організацій комунальної власності; місцеві податки і збори, які встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до закону; плата за землю, що дорівнює 60 відсоткам від ставки, передбаченої законодавством; надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності тощо.

Регульованими вважаються доходи, які зараховуються до місцевих бюджетів у процентному відношенні від загальнодержавних податків і зборів за нормативами, встановлюваними щорічно радою вищого рівня. Це правило по суті закріплено в ч. 2 ст. 143 Конституції, згідно з якою районні й обласні ради затверджують районні і обласні бюджети, що формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами.

До регульованих доходів, які зараховуються до місцевих бюджетів, відносяться податок на прибуток підприємств і організацій усіх форм власності (крім комунальної); прибутковий податок з громадян; частина доходів від приватизації державного майна;

відрахування дотації і субвенції, отримані з бюджетів вищого рівня.

Розмежування цих податків провадиться з урахуванням економічного, соціального, екологічного, природного стану відповідних районів і населених пунктів.

До інших коштів, що становлять фінансову основу місцевого самоврядування, належать, зокрема, позабюджетні фонди, які можуть бути утворені за рахунок надходжень від необов'язкових платежів, добровільних внесків фізичних і юридичних осіб, інших небюджетних джерел.

Районні і обласні ради затверджують також районні і обласні бюджети та контролюють їх виконання. Вони складаються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів, а також з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм.

У переважній більшості країн держава фінансово підтримує місцеве самоврядування. Відповідно до ч. 3 даної статті Конституції України держава бере участь у формуванні доходів місцевого самоврядування не лише встановленням процентних відрахувань до місцевих бюджетів від загальнодержавних доходних джерел, а й шляхом дотації, субвенцій тощо. Вона в повному обсязі фінансує здійснення органами місцевого самоврядування державних повноважень, наданих законом. Це правило повною мірою поширюється і на ситуації, коли державні органи приймають рішення, які не пов'язуються з наданням органам місцевого самоврядування додаткових повноважень державної виконавчої влади, але опосередковано змушують їх проводити незаплановані додаткові витрати за рахунок місцевих бюджетів. У такому разі відповідно до ч. 4 даної статті ці витрати повинні бути компенсовані державою.

С т а т т я 143. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і

контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідувають комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Однією з передумов створення повноцінної системи місцевого самоврядування в будь-якій державі є визначення її сфери відання. Ця вимога впливає з Європейської Хартії про місцеве самоврядування, за якою основні повноваження органів місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом. Розв'язанню саме цієї проблеми і присвячена дана стаття Основного Закону, яка визначає основні напрями діяльності місцевого самоврядування в Україні. Так, ч. 1 цієї статті містить перелік найважливіших питань місцевого значення, віднесених до відання територіальних громад села, селища, міста та утворюваних ними органів місцевого самоврядування. Однак зазначений перелік не є остаточним, оскільки територіальні громади та їх органи можуть вирі-

шувати й інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх відання.

Аналогічно вирішує це питання і ч. 2 даної статті, яка визначає основні повноваження органів місцевого самоврядування так званого вторинного рівня, тобто районних і обласних рад, які крім питань, передбачених цією нормою, можуть також вирішувати й інші питання, віднесені також до їх відання.

Таким чином, Конституція, окреслюючи в загальній формі сферу відання місцевого самоврядування в Україні, подальшу конкретизацію повноважень органів місцевого самоврядування покладає на поточне законодавство, зокрема на новий закон про місцеве самоврядування.

Отже, наскільки будуть широкими і реальними повноваження органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від того, в якому напрямку розвиватиметься законодавство України.

Сьогодні відповідно до чинного законодавства України, яке діє у частині, що не суперечить Конституції, до відання органів місцевого самоврядування відноситься чимало питань у галузі освіти, охорони здоров'я, довкілля та регулювання земельних відносин, житлово-комунального, торговельного, побутового та іншого обслуговування населення, місцевого транспорту та соціального захисту населення, що стосуються як інтересів місцевого населення, так і суспільства в цілому.

Відповідно до положень цієї статті повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на самоврядні, або так звані "власні", в межах яких вони діятимуть самостійно, і делеговані, за виконання яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Але цей поділ є умовним, оскільки межа між першим і другим колом завдань є нестійкою.

Тому кожна держава наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями з урахуванням своїх національних, історичних, культурних та інших традицій. Але за всіх обставин вихідною методологічною основою розмежування повноважень між державними органами і органами самоврядування має бути принцип, згідно з яким держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть успішно вирішуватись органами самоврядування. Таким чином мають розмежовуватися повноваження між первинними і вторинним рівнями самоврядування.

Відповідно до ч. 3 даної статті органам місцевого самоврядування можуть надаватися і окремі повноваження органів виконавчої влади. Ця норма відображає колишню практику, коли на виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад покладалося здійснення делегованих їм державних повноважень. Ця практика є досить поширеною і в інших країнах, завдяки чому відпадає потреба у створенні паралельних структур управління на місцях, особливо на первинному (комунальному) рівні, що загалом узгоджується з вимогами ефективності та економії управління. Однак на відміну від попередньої практики делегування державних повноважень на місця дана норма встановлює правило, за яким повноваження органів виконавчої влади надаються не виконавчим органам, а органам місцевого самоврядування, тобто радам, що має певне позитивне значення. Цим створюються більш сприятливі умови для задіяння потенціалу представницьких органів місцевого самоврядування.

При цьому органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні вони не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого значення. Саме на цьому і наголошує ч. 3 даної статті, де йдеться про надання органам самоврядування лише окремих повноважень органів виконавчої влади, які, певна річ, мають бути насамперед пов'язані із задоволенням безпосередніх потреб і запитів місцевого населення. Ось чому ради як представницькі органи не повинні стояти осторонь від вирішення цих питань, що, безумовно, не виключає розподілу повноважень між радами та їх виконавчими органами. Що ж стосується повноважень, у яких загальнодержавний інтерес представлений досить виразно, то вони можуть делегуватися безпосередньо виконавчим органам місцевого самоврядування.

Стаття 144. *Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.*

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам

України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Передбачене в ст. 144 Конституції право органів місцевого самоврядування приймати в межах повноважень, визначених законом, обов'язкові до виконання рішення є важливою гарантією прав місцевого самоврядування.

Законом "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" передбачається відповідальність, в тому числі і майнова, підприємств (об'єднань), організацій і установ, а також громадян за невиконання рішень органів самоврядування.

Однак Конституція і закони України містять певні вимоги до рішень органів місцевого самоврядування. Зокрема, вони мають відповідати Конституції і законам України. Згідно із ст. 19 Конституції органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Отже, рішення органів місцевого самоврядування, прийняті з перевищенням їх повноважень або з порушенням встановленої процедури, є незаконними.

Проте Конституція не надає ніяким органам права на скасування рішень органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 2 ст. 144 Конституції рішення органів місцевого самоврядування можуть лише зупинитися з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

При цьому дана норма виходить з презумпції законності рішень органів місцевого самоврядування. Іншими словами, йдеться про те, що ніякий державний орган, жодна посадова особа не може свавільно визнати рішення органу місцевого самоврядування незаконним. Це має зробити суд. Щоправда, Конституція не визначає, хто саме може зупинити рішення органу місцевого самоврядування, наслідки визнання або невизнання рішення незаконним і т.д. Все це має визначатися законом.

Стаття 145. Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

Ст. 145 на конституційному рівні закріплює право місцевого самоврядування на судовий захист своїх законних прав й інтересів. Ця норма має принципове значення в плані забезпечення правової, організаційної і фінансової самостійності місцевого самоврядування, оскільки якою б досконало організованою не була система місцевого самоврядування, вона ніколи не стане повноцінною, якщо не буде спиратися на незалежну судову гілку влади. Це повною мірою узгоджується з Європейською Хартією про місцеве самоврядування, згідно з якою органи місцевого самоврядування повинні мати право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень і дотримання закріплених конституцією і законодавством країни принципів місцевого самоврядування.

Передбачене даною статтею право органів місцевого самоврядування на захист своїх прав у суді є передусім важливим правовим засобом забезпечення виконання їх рішень, які відповідно до ст. 144 Конституції є обов'язковими на відповідній території, якщо вони прийняті в межах, визначених законом. Це пояснюється тим, що невиконання або неналежне виконання законних рішень органів місцевого самоврядування з боку будь-яких державних органів, інших органів самоврядування, підприємств, організацій і установ, посадових осіб та громадян є грубим порушенням прав територіальних колективів на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України.

У руслі даного підходу Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" передбачає відповідальність, у тому числі і майнову, підприємств (об'єднань), організацій і установ за шкоду, заподіяну інтересам населення, місцевому господарству, навколишньому середовищу їх діями або бездіяльністю, а також невиконанням рішень органів самоврядування.

Крім того, органи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду з позовом про визнання недійсними актів державних органів, інших органів самоврядування, підприємств (об'єднань), організацій і установ, які обмежують їх повноваження.

На практиці досить часто мають місце випадки, коли державні органи, перш за все органи виконавчої влади, приймають формально законні рішення, які прямо або опосередковано змушують органи місцевого самоврядування робити незаплановані додаткові витрати за рахунок місцевих бюджетів. Тепер, керуючись нормами даної статті й ч. 3 ст. 142, органи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду про компенсацію додаткових витрат, яких вони зазнали внаслідок прийняття рішень органами державної влади. Це правило має поширюватися і на компенсацію витрат, що виникли внаслідок здійснення органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції.

Попередня стаття Конституції встановила правило, за яким рішення органів місцевого самоврядування можуть зупинятися з мотивів їх невідповідності Конституції і законам України з одночасним зверненням до суду. Проте це не позбавляє органи місцевого самоврядування, як це випливає із змісту даної статті, зустрічного права звернутися до суду про визнання недійсним рішення, яким було зупинено рішення органу місцевого самоврядування, якщо відповідний орган зволікає із зверненням до суду або його рішення, на думку органу самоврядування, не є досить обґрунтованим. Такий підхід врівноважує позиції державного органу, що зупиняє рішення, і органу місцевого самоврядування.

С т а т т я 146. Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

Конституція закріпила місцеве самоврядування як важливий елемент конституційного ладу, як одну із форм здійснення народовладдя.

Визначаючи концептуальні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні (поняття, суб'єкти, матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування), решту питань організації місцевого самоврядування: формування, діяльність та відповідальність органів місцевого самоврядування Конституція залишає для врегулювання окремими законами. Адже Конституція як акт тривалої дії не може враху-

вати різноманітні аспекти функціонування місцевого самоврядування на різних етапах його розвитку.

Отже, пошук варіантів законодавчого регулювання питань місцевого самоврядування в Україні триватиме в процесі роботи над новим поколінням законів про місцеве самоврядування. До таких законів слід віднести передусім закони про місцеве самоврядування в Україні, про статус депутатів сільських, селищних, міських рад, про органи державної виконавчої влади на місцях, про статус міст Києва і Севастополя та багато інших.

Розділ XII

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Контроль за відповідністю законів та інших правових актів Конституції, тлумачення окремих її положень обумовлює створення компетентного і авторитетного органу, який функціонував би самостійно і незалежно від будь-яких владних структур та надійно відстоював би принципи правової держави.

Однією з головних ланок у правовій системі будь-якої демократичної держави визначається конституційний суд. Такі суди діють у переважній більшості країн Європи. Конституцією України також передбачається утворення Конституційного Суду України, діяльність якого має бути надійною гарантією забезпечення конституційного контролю в державі.

Стаття 147. Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Визначивши статтею 147 правове становище Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, Конституція тим самим чітко підкреслює, що як конституційний орган держави він не входить до системи судів України загальної юрисдикції і є незалежним від законодавчої, виконавчої та судової влади. Специфіка діяльності цього органу полягає в тому, що суто правосуддя в повному розумінні цього слова він не здійснює. Конституційний Суд України вирішує не спори, а питання про відповідність (конституційність) законів та інших правових актів Конституції України. Звідси випливає і основна мета Конституційного Суду України - гарантування верховенства Конституції як Основного Закону держави.

Раніше контроль за відповідністю законів Конституції був прерогативою Верховної Ради України, виходячи з того, що наділення будь-якого іншого органу правами перевірки законів на відповідність їх Конституції обмежував би повновладдя, принижував би її роль і значення як вищого представницького органу. Доцільність такого контрольного органу виключалася ще й підзвітністю і підконтрольністю будь-якого органу державної влади і управління перед Верховною Радою.

Лише у 1989 р. було утворено не відомий раніше в структурі органів державного будівництва колишнього СРСР орган - Комітет конституційного нагляду, але за ним не визнавалося головного права контрольного органу - скасування неконституційних правових актів. Контрольні функції за дотриманням Конституції продовжували залишатися за Верховною Радою. Конституційний Суд як самостійну структуру було передбачено у Конституції Української РСР у жовтні 1990 р., але фактично він функціонувати не розпочав. Згідно з "Перехідними положеннями" Конституції Конституційний Суд України має бути сформований протягом трьох місяців після набуття нею чинності.

На Конституційний Суд покладається офіційне тлумачення Конституції і законів України, він буде тепер єдиним в державі органом, який наділений такими повноваженнями. За Верховною Радою право тлумачення Конституції та законів зберігається лише до створення Конституційного Суду України.

Стаття 148. Конституційний Суд України складається з вісімнадцяти суддів Конституційного Суду України.

Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України.

Суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж роботи за фахом не менш як десять років, проживає в Україні протягом останніх двадцяти років та володіє державною мовою.

Суддя Конституційного Суду України призначається на дев'ять років без права бути призначеним на повторний строк.

Голова Конституційного Суду України обирається на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України зі складу суддів Конституційного Суду України шляхом таємного голосування лише на один трирічний строк.

Коментованою статтею визначаються кількісний склад, порядок обрання та вимоги до суддів Конституційного Суду України. Особливістю порядку формування суддівського корпусу є призначення до його складу суддів Верховною Радою України, Президентом України і з'їздом суддів України. Аналогічний порядок формування конституційних судів передбачено в Італії, де участь у ньому беруть президент, парламент і вищі інстанції загальної та адміністративної юрисдикції, в Іспанії він утворюється парламентом, урядом та вищими судовими інстанціями.

Кожна із зазначених гілок влади в Україні призначає по шість суддів Конституційного Суду строком на дев'ять років. Обмеження строком призначення, а також неприпустимість призначення на цю посаду на повторний строк обумовлюється великою владою, яка надається конституційним суддям, виключатиме можливість "зживання" з посадою, втрату принципості при вирішенні конкретних справ.

Виходячи з особливого місця Конституційного Суду України, дещо підвищуються вимоги до кандидатів на посади суддів у ньому. Суддями можуть бути лише громадяни України з великим життєвим досвідом, які на день призначення досягли сорокарічного віку, мають вищу юридичну освіту, а також стаж роботи за фахом не менше десяти років (на посадах юридичного профілю в правоохоронних органах, наукових, навчальних та інших закладах). Обов'язковим є володіння кандидатом у судді державною мовою та проживання його в Україні протягом останніх двадцяти років. Підвищення вимогливості до формування складу суддів цілком виправдане, оскільки у державі має бути такий конституційний суддівський корпус, який відповідально і переконливо виконував би покладені на нього завдання і забезпечував би справедливе, неупереджене і об'єктивне вирішення справ.

З числа суддів Конституційного Суду України на спеціальному пленарному засіданні цього суду шляхом таємного голосування обирається його Голова. Строк повноважень Голови обмежується трьома роками. Цим може бути забезпечено протягом дев'ятирічного строку повноважень Конституційного Суду України виконання обов'язків Голови більш широким колом суддів, можливо, представниками всіх трьох гілок влади.

Стаття 149. На суддів Конституційного Суду України поширюються гарантії незалежності та недоторканності, підстави щодо звільнення з посади, передбачені статтею 126 цієї Конституції, та вимоги щодо несумісності, визначені в частині другій статті 127 цієї Конституції.

Гарантуючи незалежність та недоторканність суддів Конституційного Суду України, Конституція України передбачила, що визначені статтею 126 Конституції гарантії для суддів загальних судів поширюються на суддів Конституційного Суду, тобто гарантії передбачаються самою Конституцією та законами України (див. коментар до ст. 126).

Спеціально обумовлено, що судді Конституційного Суду України з метою уникнення політизації цього органу не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої роботи (несумісність). Задоволення вимог про несумісність повинно сприяти незалежності суддів при виконанні службових обов'язків.

Стаття 150. До повноважень Конституційного Суду України належить:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність):

законів та інших правових актів Верховної Ради України;

актів Президента України;

актів Кабінету Міністрів України;

правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Ці питання розглядаються за зверненнями: Президента України; не менш як сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) офіційне тлумачення Конституції України та законів України;

З питань, передбачених цією статтею, Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Право звернення до Конституційного Суду України належить заінтересованим у цьому сторонам, які вважають, що їх права чи повноваження в тій або іншій мірі обмежені відповідним правовим актом або ж порушені вимоги Конституції України, закріплені нею права та свободи громадянина, об'єднань громадян, політичних партій, органів місцевого самоврядування тощо. Звернення викладається в письмовій формі з вимогою визнати закон чи інший правовий акт або окремі їх положення неконституційними.

Суб'єктами права на звернення до Конституційного Суду є Президент України, не менше сорока п'яти депутатів Верховної Ради України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховний Суд України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Перелік цей є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає.

Право громадян на звернення до Конституційного Суду України прямо не обумовлено, але здійснити його вони можуть шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до Президента України, який відповідно до статті 102 Конституції є гарантом прав і свобод людини і громадянина.

Компетенція Конституційного Суду визначена в двох напрямках.

Відповідність законів та інших правових актів Конституції, тобто вирішення питань про їх конституційність, займає центральне місце в діяльності Конституційного Суду і тому закономірним слід вважати, що саме цей вид його діяльності Конституція поставила на перше місце серед повноважень суду. Мета

такої діяльності полягає в тому, щоб своєчасно виявити, чи не проігноровані законодавцем та іншими органами закріплені в Конституції принципи, проголошені нею права і свободи громадян, а виявивши такі факти - вжити відповідних заходів до їх усунення. Цим самим забезпечується верховенство Основного Закону держави, усувається намагання обійти вимоги Конституції, проігнорувати її принципи. Здійснення таких повноважень сприятиме попередженню зловживань владою, ліквідації конфліктів між виконавчою і законодавчою владами, що виникають при здійсненні нормотворчих функцій.

До повноважень Конституційного Суду віднесено вирішення питань відповідності Конституції законів та інших актів правового характеру, що видаються Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, а також актів Президента та Кабінету Міністрів. Конституційний Суд не може вирішувати питань, які входять до компетенції судів загальної юрисдикції, щодо відповідності Конституції актів інших державних органів, крім зазначених у цій статті, та актів органів місцевого самоврядування.

Інша група повноважень полягає в наданні Конституційному Суду права офіційного тлумачення Конституції і законів України. При практичному застосуванні того чи іншого положення Конституції або іншого закону іноді виникають утруднення з визначенням та уявленням змісту окремих положень правової норми, у зв'язку з чим необхідно керуватися офіційним тлумаченням для правильного і однакового його застосування. Раніше тлумачення проводилося Верховною Радою України, але це не завжди сприймалося однозначно. Щоб витлумачити правову норму, виходячи із загальних принципів права, і тим самим забезпечити правильність її застосування, необхідний незалежний від законодавця висококваліфікований орган. Віднині тлумачення Конституції та законів України виключна прерогатива єдиного органу - Конституційного Суду України. Тлумачення є обов'язковим для всіх органів державної влади і управління, посадових осіб усіх рівнів, а також для громадян.

Здійснюючи тлумачення закону, Конституційний Суд України створює необхідні умови не тільки для точного, однакового і неухильного виконання законів. Разом з тим його рішення повинно відповідати не лише букві, а й духу закону, загальним принципам права. Проте під виглядом тлумачення не повинні ухвалюватися рішення, які за своїм змістом встановлюють нову правову норму.

Правом звернення до Конституційного Суду з питань офіційного тлумачення Конституції користуються зазначені у п. 1 цієї статті суб'єкти.

Конституційний Суд, діючи згідно з своєю компетенцією, ухвалює рішення з питань, порушених у зверненні до нього щодо відповідності чи невідповідності правових актів, що розглядаються, Конституції.

У разі, якщо в процесі розгляду справи виявлено невідповідність Конституції інших правових актів або окремих їх положень, ніж ті, щодо яких ведеться провадження у справі, але які істотно впливають на прийняття рішення чи подання висновку у справі, Конституційний Суд вправі ухвалити рішення щодо неконституційності і таких положень.

Рішення Конституційного Суду, як і всі судові рішення, обов'язкові до виконання, але на відміну від останніх вони є остаточними і оскарженню не підлягають. При необхідності Конституційний Суд може визначити порядок і строк виконання рішення. За невиконання рішення настає відповідальність у встановленому законом порядку.

Стаття 151. Конституційний Суд України за зверненням Президента України або Кабінету Міністрів України дає висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.

За зверненням Верховної Ради України Конституційний Суд України дає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Поряд з вирішенням питань, передбачених ст. 150 Конституції, до повноважень Конституційного Суду

України відноситься також подання висновків щодо відповідності Конституції міжнародних договорів, укладених з іноземними державами. Такі висновки даються незалежно від часу укладення міжнародних договорів, але лише відносно тих із них, які чинні та продовжують діяти. Міжнародні договори, які втратили чинність незалежно з яких причин, не можуть бути предметом розгляду Конституційного Суду України.

До повноважень Конституційного Суду відноситься також розгляд питань про відповідність Конституції міжнародних договорів, що підготовлені для укладення і вносяться відповідно до ст. 9 Конституції до Верховної Ради, для надання згоди на їх обов'язковість. Конституційну апробацію тепер можуть проходити будь-які міжнародні договори, оскільки винятків з цього Конституція не зробила.

Можливість розгляду зазначених питань про конституційність міжнародних договорів як чинних, так і тих, що вносяться на розгляд Верховної Ради, встановлюється в Україні вперше. Раніше укладення Україною будь-яких міжнародних договорів і на будь-якому рівні не викликало сумнівів щодо їх правомірності, не могло бути і мови про можливість їх попереднього розгляду на предмет конституційності.

Особлива відповідальність на Конституційний Суд покладається при поданні висновку щодо відповідності Конституції чинних міжнародних договорів, оскільки той чи інший його висновок стосуватиметься не тільки України, а й іноземної держави.

Правом звернення до Конституційного Суду в зазначених випадках користуються лише Президент та Кабінет Міністрів. Інші суб'єкти права, у тому числі і народні депутати, такого права не мають.

За зверненням Верховної Ради Конституційний Суд подає висновки щодо важливого державного питання - про усунення Президента України з посади в порядку імпичменту. Але предметом розгляду в даному випадку є не сама наявність підстав для імпичменту, а лише процесуальні питання, пов'язані з додержанням конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з посади.

Перевірці підлягає додержання порядку створення відповідно до ст. 111 Конституції спеціальної тимчасової слідчої комісії, правомочність складу та дій тимчасової слідчої комісії при проведенні розслі-

дування та прийняття рішення про звинувачення Президента.

Питання про повноваження Конституційного Суду України визначаються також ст. 159 Конституції, де закріплено, що Конституційний Суд дає висновки щодо відповідності вимогам ст. 157, 158 Конституції внесених Президентом або двома третинами від конституційного складу Верховної Ради законопроектів про зміни до Конституції України, а п. 28 ст. 85 передбачено також подання висновку щодо порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України при вирішенні питання про дострокове припинення її повноважень.

При вирішенні зазначених питань, передбачених цією статтею, Конституційний Суд не ухвалює рішення, а дає висновки.

Висновок Конституційного Суду повинен містити відповідь на питання, що розглядається, з точки зору Конституції.

Висновки Конституційного Суду України, як і його рішення, є остаточними, оскарженню не підлягають і обов'язкові до виконання. Недодержання висновків Конституційного Суду тягне відповідальність згідно із законом.

Стаття 152. Закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку.

Стаття, що коментується, передбачає дві підстави для визнання неконституційними повністю або в окремій частині законів та інших правових актів. Перша з них полягає у порушенні норм матеріаль-

ного характеру - невідповідність закону або іншого правового акта нормам Конституції України. Конституцією (ст. 43), наприклад, забороняється використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах. У разі прийняття закону або іншого правового акта, яким виконання певного роду роботи для жінок і неповнолітніх дозволяється, а Уповноважений Верховної Ради України з питань прав людини визнає, що виконання цих робіт небезпечне для їхнього здоров'я, і звернеться до Конституційного Суду, останній вправі перевірити їх відповідність ст. 43 Конституції і, одержавши експертний висновок, ухвалити відповідне рішення.

Друга підстава для визнання неконституційними законів та інших правових актів має процесуальний характер, тобто, чи дотримана процедура їх прийняття або порядок набрання чинності. Якщо, наприклад, Верховною Радою прийнято рішення про усунення Президента з поста в порядку імпичменту трьома четвертими від присутніх на засіданні, а виявиться, що це не відповідає її конституційному складу - таке рішення визнається неконституційним.

Ухвалення рішення Конституційним Судом України про неконституційність законів, інших правових актів або окремих їх положень тягне за собою втрату чинності цих актів або окремих їх положень з дня ухвалення рішення, оскільки рішення оскарженню не підлягає.

При цьому передбачається відшкодування за рахунок держави матеріальної чи моральної шкоди, що була завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, визнаними неконституційними. Відшкодування проводиться не Конституційним Судом при розгляді справи, а у встановленому законом порядку.

Конституцією України встановлено таким чином нові підстави матеріальної відповідальності та відшкодування моральної шкоди. Про загальні підстави відшкодування шкоди див. коментар до ст. 56.

Стаття 153. Порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, процедура розгляду ним справ визначаються законом.

Порядок організації і внутрішньої діяльності Конституційного Суду України був встановлений ще

Законом "Про Конституційний Суд України" від 3 червня 1992 р. Положення цього закону не узгоджується з нормами нової Конституції. В ньому, зокрема, відсутня регламентація процедурних питань щодо розгляду звернень до Конституційного Суду.

У зв'язку з цим розроблено проект нового закону "Про Конституційний Суд України", положення якого узгоджені з нормами Конституції, забезпечують процедурну діяльність конституційного провадження та його особливості. Вирішуються також питання законодавчого врегулювання внутріорганізаційної діяльності Конституційного Суду, закріплюються реальні гарантії незалежності суддів від впливу будь-яких владних структур.

Верховна Рада вже обговорила проект нового закону про Конституційний Суд України і планує його прийняти у жовтні 1996 р.

Розділ XIII

ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

У розділі XIII Конституції України визначається порядок внесення змін до Конституції, перегляду її окремих положень. Конституція може бути змінена лише в особливому, закріпленому нею порядку, що значно відрізняється від внесення змін до поточного законодавства. Такий порядок запроваджений з метою забезпечення стабільності Конституції як Основного Закону України. Водночас він спрямований і на поєднання стабільності та гнучкості Конституції, що дає можливість своєчасного реагування на конституційному рівні на об'єктивні потреби розвитку суспільства і вдосконалення державного управління. Саме сталий процесуальний порядок внесення змін до Конституції забезпечує стабільність правового змісту і можливість часткової зміни окремих конституційних положень у разі необхідності.

Характерними рисами конституційного порядку внесення змін до Конституції України є такі. Конституція визначає обмежене коло суб'єктів законодавчої ініціативи щодо внесення змін до Конституції. Причому це суб'єкти, які безпосередньо представляють Український народ - всенародно обраний Президент України та не менш третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Конституція встановлює не однаковий порядок внесення змін до її різних розділів. З метою забезпечення стабільності і непорушності основних конституційних засад державного і суспільного ладу України, гарантування людських прав і свобод, реального народовладдя Конституція регламентує досить складний і відповідальний процес внесення змін до р. I, III і XIII, який закінчується всенародним референдумом - найвищою формою установчої влади народу. Щодо інших розділів Конституції, якими визначено порядок організації, повноваження і взаємовідносини гілок державної влади, всіх державних органів і органів місцевого самоврядування, прикінцевих і перехідних

положень, то їх зміна також провадиться досить складним шляхом, але вже на рівні тільки Верховної Ради України.

У Конституції визначено, в яких конкретних випадках взагалі неможливо внести зміни в Конституцію. Причому вказується не тільки на конкретні незмінні конституційні положення, а й на стан державного і суспільного життя, за якого ці зміни неможливі. Конституцією гарантовано такий порядок, за яким внесення змін до неї не може відбуватися повсякчасно, встановлена певна періодичність в роботі Верховної Ради над відповідними законопроектами.

Конституція гарантує конституційність законопроектів про внесення змін до Конституції шляхом вимоги обов'язкового висновку щодо них Конституційного Суду України.

Таким чином, уся система процесуальних конституційних норм, за якими можливо внесення змін до Конституції України, спрямована на захист Конституції як такої, що є історичним надбанням Українського народу і відповідає його прагненням до збереження і розвитку держави, зміцнення громадянської злагоди і забезпечення гідних умов життя.

Конституція в розділі XIII не передбачає порядку прийняття нової Конституції України. Діюча нині Конституція розрахована на невизначений термін і не є і не може бути тимчасовим Основним Законом. Однак можливість створення іншої Конституції не заперчується. Так, за ст. 72 Конституції може бути проголошено всеукраїнський референдум за народною ініціативою з питання введення нової Конституції. Заборона на проведення референдуму стосується лише законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст. 74 Конституції). Щодо інших питань, які можуть виноситися на референдум, то їх коло не обмежується.

Стаття 154. Законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третьою частиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Конституція надає право подання до Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до

Конституції України лише Президенту України та не менш ніж третині народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. Тобто законопроект про внесення змін до Конституції може бути внесено до Верховної Ради або особисто Президентом, або не менш ніж 150 народними депутатами.

Для внесення звичайного законопроекту коло суб'єктів законодавчої ініціативи є ширшим і включає Президента України, народних депутатів, Кабінет Міністрів і Національний банк (ст. 93 Конституції). Обмеження кола суб'єктів законодавчої ініціативи з питань внесення змін до Конституції і надання цього права лише Президенту як главі держави та не менш ніж третині народних депутатів є суттєвою конституційною гарантією стабільності Конституції і обґрунтованості вимог внесення до неї змін.

Стаття 155. Законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I "Загальні засади", розділу III "Вибори. Референдум" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України", попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Конституція України встановлює спеціальний порядок внесення змін до р. II Конституції "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина", всіх розділів щодо організації і повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування (р. IV "Верховна Рада України", р. V "Президент України", р. VI "Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади", р. VII "Прокуратура", р. VIII "Правосуддя", р. IX "Територіальний устрій України", р. X "Автономна Республіка Крим", р. XI "Міське самоврядування", р. XII "Конституційний Суд України"), а також до р. XIV "Прикінцеві положення" та р. XV "Перехідні положення".

Порядок внесення змін у зазначені розділи Конституції значно ускладнено порівняно з порядком прийняття і зміни поточного законодавства. Після внесення до Верховної Ради України законопроекту

про зміну конституційних норм процес розгляду і прийняття відповідного закону поділяється на два основних етапи. На першому етапі проводиться обговорення і схвалення законопроекту більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Схвалення законопроекту ще не означає його прийняття і є лише попереднім актом, що свідчить про позитивне ставлення до законопроекту більшістю депутатів, не виключає можливості подальшого внесення до законопроекту змін та доповнень. Оскільки це схвалення ще не є остаточним рішенням, то воно приймається простою більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради.

Остаточне рішення стосовно законопроекту приймається Верховною Радою України на другому етапі законотворчого процесу. Вже схвалений простою більшістю Верховної Ради законопроект може бути прийнятий нею тільки на наступній черговій сесії парламенту. Оскільки чергові сесії Верховної Ради відбуваються два рази на рік і між сесіями є перерва (див. ст. 83 Конституції), то встановлений Конституцією порядок дає можливість народним депутатам більш ґрунтовно вивчити законопроект і визначити своє ставлення до нього.

Розгляд законопроекту у Верховній Раді проводиться у відповідності з Регламентом Верховної Ради України.

Для прийняття законопроекту про внесення змін до зазначених вище розділів Конституції необхідна кваліфікована більшість голосів. За законопроект повинно проголосувати не менше двох третин від конституційного складу Верховної Ради.

Стаття 156. Законопроект про внесення змін до розділу I "Загальні засади", розділу III "Вибори. Референдум" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України" подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання.

Конституція України встановлює ще більш складний порядок для внесення змін у ті розділи, які становлять її фундаментальну основу, що має запобігти будь-яким спробам змінити саму її суть. Для внесення змін до р. I "Загальні засади", р. III "Вибори, референдум" і р. XIII "Внесення змін до Конституції України" необхідно подання до Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до Конституції Президентом України або не менш як двома третинами народних депутатів від конституційного складу парламенту, та прийняття законопроекту кваліфікованою більшістю - двома третинами від конституційного складу парламенту. Прийняття законопроекту парламентом ще не означає визнання його чинним законом. Наступний крок - він має бути затверджений всеукраїнським референдумом і тільки після цього набуває чинності.

Право призначати референдум з питань зміни Конституції у відповідності з прийнятим парламентом законом належить виключно Президенту України. За ст. 106, п. 6 Конституції Президент призначає всеукраїнський референдум щодо зміни Конституції України відповідно до ст. 156 цієї Конституції. Такий порядок забезпечує залучення до відповідального процесу зміни Конституції обох обраних народом суб'єктів державної влади.

Обговорення законопроекту і прийняття Верховною Радою закону про внесення змін до Конституції проводиться у відповідності із Регламентом Верховної Ради України. Проведення всеукраїнського референдуму з питань зміни Конституції відбувається у відповідності з Законом України "Про всеукраїнський і місцеві референдуми" від 3 липня 1991 р. з наступними змінами.

Громадяни України беруть участь у референдумі безпосередньо і на рівних засадах. Закон гарантує демократичні основи підготовки і проведення референдуму. Закон про внесення змін до Конституції України, затверджений всеукраїнським референдумом, вводиться в дію з часу його опублікування, якщо

інше не визначено у самому законі. У випадку незатвердження всеукраїнським референдумом запропонованого на розгляд народу закону Конституція України не змінюється.

Конституція забороняє повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III, XIII цієї Конституції з одного й того ж питання на розгляд Верховної Ради України того самого скликання. Така можливість передбачається лише для Верховної Ради наступного скликання. Цією конституційною нормою гарантується сталість конституційного правопорядку в країні, а також в оптимальній мірі враховується думка народу з приводу зміни Конституції, оскільки результати виборів до Верховної Ради наступного скликання, склад її депутатів залежатиме і від оцінки громадянами внесеного раніш законопроекту запропонованих змін до принципів засад Конституції України.

Стаття 157. Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Конституція України, визначаючи права і свободи людини невідчужуваними і непорушними, гарантує недоторканність конституційних прав і свобод і забороняє їх скасування (ст. 21, 22). Якщо законопроект про зміну Конституції передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, він має бути обов'язково відхилений Верховною Радою, а Конституція залишається незмінною.

Це беззаперечне правило, яке впливає з визнання людини найвищою соціальною цінністю, не означає, що р. II Конституції, присвячений правам, свободам та обов'язкам людини і громадянина, не може бути змінений взагалі. Права і свободи людини і громадянина згідно зі ст. 22 Конституції не є вичерпними. Можливе подальше розширення конституційних прав і свобод, посилення їх гарантованості і недоторканності, що вимагатиме в майбутньому зміни Конституції.

Конституцією України заборонено також внесення до неї змін, якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Цим положенням гарантується незмінність ст. 1 Конституції, що стверджує Україну як суверенну і незалежну державу, і ст. 2, за якою територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою.

До Конституції не може бути внесено будь-яких змін в умовах воєнного або надзвичайного стану. Ця конституційна норма має на меті забезпечити правопорядок у суспільстві, злагоду і спокій в умовах, які самі по собі викликають соціальне напруження, і є конче необхідною для успішного подолання складних для держави і суспільства обставин.

Стаття 158. Законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.

Конституцією заборонено повторне подання до Верховної Ради одного і того ж законопроекту про внесення змін до неї, якщо він уже розглядався Верховною Радою і був нею відхилений, раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Це конституційне положення спрямоване на збереження стабільності Конституції й має на меті забезпечення виконання Верховною Радою своїх конституційних повноважень повсякденно в повному обсязі, запобігання перетворенню парламенту на дискусійний клуб.

Стабільності Конституції сприяє і те, що Верховна Рада протягом терміну своїх повноважень, що триває чотири роки (ст. 76), не може двічі змінювати одні й ті самі положення. Тобто протягом чотирьох років роботи Верховної Ради можлива тільки одноразова зміна тієї чи іншої статті Конституції, окремого її положення.

Стаття 159. Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції.

Поданий до Верховної Ради законопроект про внесення змін до Конституції перед його розглядом обов'язково потребує висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам ст. 157 і ст. 158 Конституції. Оскільки ці статті визначають, які саме положення за будь-яких обставин не можуть бути змінені, а також певні умови (воєнний чи надзвичайний стан), за наявності яких заборонена зміна Конституції, і гарантують обов'язковість дотримання Верховною Радою процесуального порядку внесення змін до Конституції, то виникає потреба тлумачення законопроекту ще до того, як він став законом, компетентним органом. Таким органом є Конституційний Суд, і саме він вирішує питання про відповідність Конституції внесеного законопроекту, дає офіційне її тлумачення (див. ст. 147).

Попередній висновок Конституційного Суду стосовно конституційності законопроекту є конче необхідним, оскільки гарантує незмінність її основних положень. Так, наприклад, Конституція не допускає при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинного законодавства звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22). Але питання, чи дійсно законопроект про внесення змін до Конституції звужує ці права і свободи, вимагає дослідження фахівцями найвищого рівня і має здійснюватися Конституційним Судом. Висновок Конституційного Суду щодо конституційності законопроекту є важливою юридичною гарантією проти можливості порушення Основного Закону. Без цього висновку Верховна Рада не може прийняти законопроект до свого розгляду. Наявність позитивного висновку Конституційного Суду ще не визначає долю законопроекту. Він може бути прийнятий або відхилений Верховною Радою, а прийнятий закон може бути не затверджений всеукраїнським референдумом.

Розділ XIV

ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

Прикінцеві положення Конституції України присвячені набуттю нею чинності, тобто введенню її в дію. Набуття Конституцією чинності означає, що вона стає єдиним Основним Законом суспільного і державного життя, за яким будується державний механізм, вся система національного законодавства, здійснюється правове регулювання відносин у суспільстві і державі.

Конституція набула чинності на основі Закону "Про прийняття Конституції України і введення її в дію" від 28 червня 1996 р. Цим законом Верховна Рада України постановила прийняти Конституцію України і визнати такими, що втратили чинність, Конституцію (Основний Закон) України від 20 квітня 1978 р. з наступними змінами і доповненнями та Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України "Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні".

Набуття Конституцією чинності ще не вирішує проблеми втілення в життя всього того нового, що вона затверджує. Слід розрізняти введення Конституції в дію від її реалізації. Конституція є документом установчого характеру, реалізація основних засад і конкретних положень якого потребує значної організаційної роботи з боку держави і громадських установ, прийняття багатьох законів і практичної діяльності по втіленню їх в життя.

Водночас, виходячи з того, що норми Конституції України є нормами прямої дії, що особливо стосується конституційних прав і свобод людини і громадянина, держава гарантує їх судовий захист безпосередньо на підставі Конституції (ст. 8), тобто безпосередньо після набуття Конституцією чинності.

Стаття 160. Конституція України набуває чинності з дня її прийняття.

Введення Конституції України в дію вимагає точного визначення часу набуття нею чинності, оскільки саме з цього часу набуваються суб'єктами державного і суспільного життя відповідні суб'єктивні права і обов'язки, настає передбачена Конституцією юридична відповідальність за правопорушення, розпочинається процес приведення чинного законодавства у відповідність до Конституції, здійснюється організаційна перебудова державних органів. Введення Конституції в дію проводиться в порядку, що встановлюється самою Конституцією. Набуття Конституцією чинності збігається з днем її прийняття Верховною Радою 28 червня 1996 р. Такий порядок впливає з особливого статусу Конституції порівняно із звичайним законодавством. Згідно зі ст. 94 Конституції закони набувають чинності, як правило, через 10 днів після їх офіційного оприлюднення і ні в якому разі не раніш від дня опублікування.

Щодо Конституції України, то, зважаючи на тривале її творення, що відбувалося на демократичних засадах при оприлюдненні всіх проектів Конституції, додержання принципу гласності під час обговорення проектів у Верховній Раді України і в Конституційній комісії, урахування зауважень громадськості, досягнення політичного компромісу і прийняття Конституції у відповідності з законом більш ніж двома третинами від конституційного складу Верховної Ради, Верховна Рада прийняла постанову про введення Конституції в дію з дня її прийняття. Ця постанова повністю відповідає ст. 160 чинної нині Конституції.

Перша в Україні дійсно демократична Конституція, основні засади і положення якої відповідають найвищим міжнародним стандартам, введена в дію до її офіційного оприлюднення.

Офіційне опублікування Конституції через певний час після її прийняття і набуття чинності пов'язане з необхідністю досконалішого відпрацювання конституційної лексики, застосування чіткої юридичної термінології, внесення уточнень у відповідності з нормами українського правопису, літературної української мови при повній незмінності вже прийнятого 28 червня 1996 р. юридичного змісту

Конституції. Конституція була офіційно оприлюднена у відповідності із Законом України "Про прийняття Конституції України і введення її в дію" безпосередньо після його підписання 12 липня 1996 р. Головою Верховної Ради України О. Морозом і Президентом України Л. Кучмою.

Стаття 161. День прийняття Конституції України є державним святом — Днем Конституції України.

Визначення в Конституції України дня її прийняття державним святом є закономірним наслідком конституційного процесу, що відбувався в Україні з часу набуття нею незалежності. Ця Конституція закріпила і юридично ствердила історичний факт існування держави Україна, реального здійснення українською нацією, всім Українським народом права на самовизначення у відповідності з його суверенною волею, створення національної незалежної і суверенної держави як держави демократичної, соціальної і правової.

З прийняттям Конституції 28 червня 1996 р. завершився процес становлення і юридичного оформлення Української держави. Перед Українським народом і міжнародним співтовариством було чітко визначено, що Україна є державою, яка найвищою соціальною цінністю визнає людину, гарантує її невід'ємні права і свободи, забезпечує принцип народодавця, спрямовує свою діяльність на забезпечення національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з іншими державами на основі поваги до норм міжнародного права. Конституція проголосила основні засади державного буття і громадянського суспільства, демократичну організацію державної влади, єдиним джерелом якої визнана суверенна влада народу.

Історичне значення Конституції для державотворення в Україні, набуття Українським народом статусу державної нації зумовлює визначення Дня Конституції України державним святом. Таке конституційне положення зобов'язує державу офіційно відзначати цей день як визначну подію в житті Ук-

раїнського народу, що потребує відповідних державних заходів по організації свята.

З прийняттям Конституції України ст. 73 Кодексу законів про працю доповнена положенням, що День Конституції України є святковим днем. Якщо цей день, як і інші визначені законом свята, збігається з вихідним днем (суботою чи неділею), то вихідним є і наступний за ним день (ст. 67 КЗпП).

Розділ XV

ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

У практиці конституційного законодавства України розділ "Перехідні положення" з'явився вперше. Такого розділу не було у жодній з українських конституцій. Його поява в новій Конституції пояснюється рядом об'єктивних обставин. Найголовніша з них є та, що в ній містяться нові принципи організації суспільства і держави.

Уперше в українському конституційному законодавстві Основний Закон не використовує класовий підхід до суспільних явищ і виходить з того, що саме людина, її свобода і власна гідність, можливості самовиявлення мають бути в Україні найвищою соціальною цінністю. З цього головного принципу Конституції випливають нові визначення прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, нові засади організації та функціонування державної влади, зокрема її поділ на законодавчу, виконавчу та судову, а також визначення того, що суспільне життя ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності.

Закріпивши на конституційному рівні нові засади суспільства і держави, Україна вступила до кола країн цивілізованого світу.

Принципово нові положення Конституції не можуть, однак, бути здійснені самі по собі миттєво. Щоб усі конституційні норми діяли, стали звичайними в житті суспільства і держави, щоб усі звикли жити і працювати відповідно до них, треба ще багато зробити. Перетворення сучасних суспільних відносин згідно з Конституцією і на її основі - справа великої роботи державних органів, посадових осіб, наукових установ, усіх громадян протягом певного часу, який можна назвати періодом поетапного здійснення конституційної реформи.

Проведення конституційної реформи передбачає завершення на основі Конституції вдосконалення законодавчої, виконавчої і судової влади та місцевого самоврядування України, завершення економічної

реформи, створення ринкової економіки, здійснення підготовки та перепідготовки управлінських та юридичних кадрів, поліпшення правового виховання населення.

Для вирішення усіх цих завдань потрібна відповідна правова база, суттєве оновлення усього масиву чинного законодавства, прийняття багатьох нових конституційних та органічних законів, кодексів з базових галузей права.

Значна роль у завершенні конституційної реформи належить державі. У цей час великих перетворень Україні потрібна, як ніколи раніш, активна робота парламенту, який має у найкоротші строки здійснити оновлення законодавства. Україні потрібні також і активні дії виконавчої влади, яка мусить забезпечити впровадження нових законів у життя, здійснити економічну реформу, реалізувати програми соціального та культурного розвитку країни і разом з тим забезпечити незалежність України, недоторканість її кордонів, державну безпеку. Суспільству і державі потрібна також сильна судова влада, яка має захистити права і свободи людини і громадянина і водночас сприяти неухильному додержанню законів усіма державними органами, посадовими особами та громадянами.

Саме тому реформування органів державної влади має проходити поступово, без порушення одночасно всіх існуючих структур влади, а навпаки, з використанням їх можливостей для здійснення конституційної реформи. При цьому у "зламі" державної машини в Україні немає потреби і тому, що процес оновлення державного апарату в країні почався не сьогодні. Він був розпочатий відразу після проголошення незалежності України. Суттєво був змінений український парламент, який став діяти на професійній основі. Конституційним законом було засновано пост Президента та затверджено його правовий статус і порядок виборів. Була оновлена система органів виконавчої влади.

У нових умовах значно активізувалася законодавча діяльність, було прийнято понад 600 законів. У червні 1995 р. був укладений Конституційний Договір між Верховною Радою України і Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади, місцевого самоврядування в Україні, який визначив засади організації державної

влади на основі принципу її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову.

Таким чином, Конституція сформулювала нові принципи організації державної влади і суспільства та розвитку законодавства не на порожньому місці. Вона врахувала позитивні результати перетворень у галузі державного будівництва і права.

Тому завершення конституційної реформи означає реформування державно-правових інститутів на основі Конституції. Але передбачається і певна наступність тих державно-правових інститутів, які були створені після проголошення незалежності України і не суперечать принципам нової Конституції.

Поєднання завдання суттєвого оновлення державної влади та діючого законодавства з урахуванням наступності державно-правових інститутів обумовили зміст даного розділу. Призначення його полягає в тому, щоб забезпечити поетапний, поступовий процес оновлення організації і функціонування законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування та реформування законодавства з урахуванням послідовності здійснюваних перетворень. Саме такий процес конституційної реформи дозволяє на кожному її кроці визначити науково обгрунтовану тактику перетворень.

Розділи (глави) з визначенням "Перехідних положень" мають конституції багатьох країн світу, які обрали демократичний шлях розвитку. Такі перехідні глави є у конституціях Азербайджану, Вірменії, Казахстану, Киргизії, Молдови, Росії, а також Греції, Іспанії, Італії, Японії тощо.

"Перехідні положення" у Конституції України, як і в конституціях інших країн, закріплюють порядок і строки зміни чинного законодавства, а також строки повноважень посадових осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування, обраних чи призначених до набуття чинності новою Конституцією України.

1. Закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України.

Надзвичайно важливе положення закріплено у п. 1 "Перехідних положень", згідно з яким закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності

новою Конституцією, є обов'язковими у частині, що не суперечить Конституції. Це положення означає, що протягом певного часу в Україні буде продовжена дія багатьох законів та інших нормативних актів, як тих, що прийняті після проголошення незалежності України, так і тих частково оновлених законів, що були прийняті ще раніше. Скасування усіх цих законів неможливе і не потрібне. Проте необхідний науково-експертний перегляд усього масиву чинного законодавства, виявлення у ньому прогалин і суперечностей щодо нової Конституції, неякісних, неефективних законів з метою його якнайшвидшого радикального оновлення.

Процес оновлення законодавства розпочався в останні роки, а найближчим часом набуде ще більшого розвитку. Невдовзі будуть прийняті закони, що врегулюють організацію та функціонування законодавчої, виконавчої, судової влади та місцевого самоврядування. Серед них такі важливі акти, як закони про Кабінет Міністрів України, про міністерства і відомства України, про місцеве самоврядування, про судову владу тощо. Підготовлені до прийняття проекти найважливіших кодексів: Цивільного, Цивільно-процесуального, Господарського, Кримінального, про працю, про адміністративні проступки.

Однак все це ще попереду. Тому протягом найближчого часу в інтересах суспільства і кожного громадянина надзвичайно важливо, щоб усі діючі в Україні закони і нормативні акти були підпорядковані принципу конституційності - тобто діяли тільки ті норми законів та інших нормативних актів, які не суперечать Конституції України. Саме це і закріплено у "Перехідних положеннях".

2. Верховна Рада України після прийняття Конституції України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією.

Чергові вибори до Верховної Ради України проводяться у березні 1998 року.

Згідно з п. 2 "Перехідних положень" Верховна Рада України здійснює повноваження, передбачені новою Конституцією. Чергові вибори до Верховної Ради проводяться у березні 1998 р.

У Конституції повно і чітко відповідно до розподілу влади визначений правовий статус Верховної Ради та її структура. Згідно з Конституцією Верховна

Рада є єдиним органом законодавчої влади, вона виконує установчі і контрольні функції. Збережено структуру та порядок діяльності Верховної Ради, які склалися і були визначені законодавством після проголошення незалежності України і підтверджені Конституційним Договором між Верховною Радою України та Президентом України.

Верховна Рада має виконати значну роботу щодо реформування чинного законодавства, призначення чи обрання на посади, надання згоди на призначення на посади осіб у випадках, передбачених Конституцією, постійно здійснювати контроль за діяльністю Кабінету Міністрів, а також вирішити інші передбачені у Конституції завдання. Все це, а також врахування наступності організації Верховної Ради і зумовили збереження у "Перехідних положеннях" терміну діяльності нинішнього складу Верховної Ради до березня 1998 р., тобто до закінчення передбаченого Конституцією чотирьохрічного строку її роботи. Стабільність складу депутатів Верховної Ради, їх досвід у законодавчій та іншій діяльності Верховної Ради буде сприяти ефективності роботи парламенту у складний перехідний період розвитку українського суспільства.

3. Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю жовтня 1999 року.

За п. 3 "Перехідних положень" повноваження Президента України зберігаються до останньої неділі жовтня 1999 р., тобто протягом усього передбаченого Конституцією п'ятирічного строку. До цього часу Президент здійснює свої права та обов'язки згідно з його правовим статусом, передбаченим Конституцією. Цей строк повноважень Президента обумовлений тим, що саме Президент як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод її громадян має забезпечити послідовний хід здійснення економічної і правової реформи, формування на основі Конституції і законів оновленої виконавчої і судової влади та місцевого самоврядування і разом з тим забезпечити необхідний спокій і порядок у країні.

4. Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України має право

видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України в порядку, встановленому статтею 93 цієї Конституції.

Такий указ Президента України вступає в дію, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада України не прийме закон або не відхилить поданий законопроект більшістю від її конституційного складу, і діє до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань.

Згідно з п. 4 "Перехідних положень" Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією має право видавати схвалені Кабінетом Міністрів і скріплені підписом Прем'єр-міністра укази з економічних питань, не врегульованих законами.

Нова Конституція, реалізуючи принцип розподілу влади, визначила єдиним органом законодавчої влади Верховну Раду і не передбачила її права делегувати свої повноваження іншим органам і посадовим особам.

За Конституцією акти Президента України приймаються тільки на основі та на виконання Конституції і законів України. Таким чином, норма п. 4 "Перехідних положень" є надзвичайною, не передбаченою нормами Конституції про правовий статус Верховної Ради і Президента. Разом з тим практика "делегованого законодавства" не є новою для конституційного права України. Можливість делегування законодавчих повноважень була передбачена ст. 97 попередньої Конституції України, а також Конституційним Договором, ст. 25 якого містила право Президента видавати укази з питань економічної реформи, не врегульованих чинним законодавством, які діють до прийняття відповідних законів. Причини закріплення цієї норми у Конституційному Договорі очевидні. Ст. 25 розглядалася як виняток із загального правила (ст. 17), що був обумовлений складністю перехідного періоду, труднощами формування ринкових основ економіки та необхідністю прийняття невідкладних тимчасових рішень. Ті ж самі потреби невідкладного правового врегулювання ринкової економіки існують і зараз, після набуття чинності новою

Конституцією. Тому "Перехідні положення" по суті визнали доцільність тимчасового збереження норми Конституційного Договору, однак суттєво змінили її зміст, визначивши умови її застосування.

Надаючи Президенту право видавати укази з економічних питань, не врегульованих законами, "Перехідні положення" обмежують це право такими застереженнями:

указ Президента має бути схвалений Кабінетом Міністрів і скріплений підписом Прем'єр-міністра;

одночасно з указом Президент має подати відповідний законопроект до Верховної Ради і визначити його невідкладним, що тягне за собою обов'язковість позачергового розгляду законопроекту Верховною Радою;

указ Президента вступає в дію тільки при умові, що протягом тридцяти календарних днів з дня подання Президентом законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада не прийме закон або не відхилить поданий законопроект більшістю від її конституційного складу;

указ Президента діє до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою з цих питань:

це право має існувати лише протягом трьох років, після чого стає чинною норма Конституції про належність законодавчої влади виключно Верховній Раді України.

5. Кабінет Міністрів України формується відповідно до цієї Конституції протягом трьох місяців після набуття нею чинності.

У п. 5 "Перехідних положень" передбачено формування Кабінету Міністрів відповідно до нової Конституції протягом трьох місяців після набуття нею чинності. На відміну від норм Конституційного Договору Конституція встановила новий порядок формування Кабінету Міністрів. Згідно з Конституцією Президент призначає Прем'єр-міністра за згодою більш ніж половини від конституційного складу Верховної Ради, персональний склад Кабінету Міністрів призначається Президентом за поданням Прем'єр-міністра. Цей порядок формування Кабінету Міністрів має забезпечити створення сильного і професійного вищого органу в системі органів виконавчої влади.

Процес формування Кабінету Міністрів в Україні вже розпочався. За згодою Верховної Ради Президентом призначений новий Прем'єр-міністр, формується склад Кабінету Міністрів. Згідно з новою Конституцією із складу Кабінету Міністрів мають вийти ті народні депутати, які не склали своїх повноважень. На розгляд Верховної Ради переданий законопроект "Про Кабінет Міністрів України". Процес оновлення вишого органу виконавчої влади має бути завершений протягом трьох місяців. Встановлення у "Перехідних положеннях" такого короткого строку зумовлено необхідністю якнайшвидшого впровадження у життя Конституції, здійснення економічної реформи та програми соціального і культурного розвитку країни. Новий склад Кабінету Міністрів буде здійснювати свої повноваження відповідно до Конституції і складе їх перед новообраним Президентом України.

6. Конституційний Суд України формується відповідно до цілей Конституції протягом трьох місяців після набуття нею чинності. До створення Конституційного Суду України тлумачення законів здійснює Верховна Рада України.

Пункт 6 "Перехідних положень" передбачає формування Конституційного Суду протягом трьох місяців після набуття чинності Конституцією.

Президент, Верховна Рада та з'їзд суддів України мають призначити по шість суддів Конституційного Суду строком на 9 років. На спеціальному пленарному засіданні зі складу суддів Конституційного Суду буде обраний Голова Конституційного Суду на трирічний строк. "Перехідні положення" передбачають формування Конституційного Суду у найближчий час - протягом трьох місяців. Цей короткий строк пов'язаний з нагальною потребою найшвидшого вирішення питання конституційності усього масиву чинних законів та нормативних актів Президента, Кабінету Міністрів, актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також тих законів і нормативних актів, які мають бути прийняті на основі Конституції у найближчі роки. Надзвичайно важливим повноваженням Конституційного Суду мають стати також його висновки за зверненням Президента або Кабінету Міністрів про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів або тих, що вносять

ться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість. Ця функція Конституційного Суду набуває особливої актуальності у зв'язку з розширенням договірних відносин України з іноземними державами.

Функцією Конституційного Суду має стати також тлумачення законів, оскільки даний пункт передбачає, що до створення Конституційного Суду тлумачення законів здійснює Верховна Рада. Цією нормою "Перехідні положення" закріплюють існуючий порядок тлумачення законів, який регулюється Регламентом Верховної Ради.

7. Голови місцевих державних адміністрацій після набуття чинності цією Конституцією набувають статусу голів місцевих державних адміністрацій згідно зі статтею 118 цієї Конституції, а після обрання голів відповідних рад складають повноваження голів цих рад.

"Перехідними положеннями" встановлюється порядок набуття статусу голів місцевих державних адміністрацій головами обласних, Київської та Севастопольської міських і районних державних адміністрацій, призначених Президентом України відповідно до ст. 46 Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України. Це пояснюється тим, що нова Конституція передбачила дещо інший порядок призначення голів місцевих державних адміністрацій.

Зокрема, значно посилена роль Кабінету Міністрів як вищого органу у системі органів виконавчої влади у призначенні цих посадових осіб. Так, відповідно до ст. 118 Конституції голови місцевих державних адміністрацій призначаються і звільняються з посади Президентом України лише за поданням Кабінету Міністрів. При цьому укази Президента про призначення і звільнення цих посадових осіб відповідно до п. 10 ч. 1 та ч. 4 ст. 106 Конституції мають бути скріплені підписом Прем'єр-міністра, без чого вони не можуть вважатися дійсними.

Таким чином, відповідно до п. 7 "Перехідних положень" усі голови державних адміністрацій, які були призначені одноособово Президентом України до набуття чинності цією Конституцією, повинні бути заново призначені Президентом, але виключно за поданням Кабінету Міністрів.

Оскільки Конституція не передбачає поєднання статусу голови місцевої державної адміністрації зі статусом голови ради, то п. 7 "Перехідних положень" зобов'язує голів місцевих державних адміністрацій, які є одночасно головами відповідних рад, скласти повноваження голів цих рад після їх (голів) обрання у порядку, передбаченому ч. 4 ст. 141 Конституції.

8. Сільські, селищні, міські ради та голови цих рад після набуття чинності Конституцією України здійснюють визначені нею повноваження до обрання нового складу цих рад у березні 1998 року.

Районні та обласні ради, обрані до набуття чинності цією Конституцією, здійснюють визначені нею повноваження до сформування нового складу цих рад відповідно до Конституції України.

Районні в містах ради та голови цих рад після набуття чинності цією Конституцією здійснюють свої повноваження відповідно до закону.

Пункт 8 "Перехідних положень" визначає порядок функціонування органів місцевого самоврядування, обраних до набуття чинності Конституцією, на період до сформування їх нового складу відповідно до нової Конституції. Зокрема, ч. 1 п. 8 встановлено, що сільські, селищні, міські ради та голови цих рад (на відміну від районних і обласних рад) здійснюють визначені новою Конституцією повноваження до обрання нового складу цих рад у березні 1998 р. Перелік таких повноважень визначений у ч. 1 ст. 143 Конституції, згідно з яким сільські, селищні, міські ради управляють майном, що є у комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, затверджують бюджети і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, а також здійснюють контроль за їх діяльністю.

Характеризуючи повноваження органів місцевого самоврядування, сільських, селищних та міських рад, слід зазначити, що цим переліком обсяг їх повноважень не обмежується, оскільки вони можуть вирішувати і інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції.

Крім того органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, фінансування яких здійснює держава.

Частина 2 цього пункту визначає порядок функціонування районних і обласних рад, що обрані до набуття чинності Конституцією України. Районні і обласні ради мають здійснювати свої повноваження відповідно до ч. 2 ст. 143 Конституції, в якій міститься перелік найважливіших питань, віднесених до відання цих рад. Цей перелік не є вичерпним, оскільки, крім питань, передбачених в ньому, на районні і обласні ради покладається вирішення інших питань, віднесених законом до їх компетенції.

Що стосується терміну функціонування діючого складу районних і обласних рад, то вони на відміну від сільських, селищних і міських рад мають здійснювати визначені Основним Законом повноваження до сформування нового складу цих рад відповідно до Конституції України. Проте порядок формування цих рад Конституцією не визначається. Та й чи можливо в ній врегулювати всі аспекти формування даних органів? Отже, ці питання, очевидно, мають бути встановлені окремим законом відповідно до вимог ст. 71 Конституції.

У частині 3 п. 8 "Перехідних положень" визначається порядок здійснення повноважень районними в містах радами та їх головами після набуття чинності цією Конституцією. Необхідність цього застереження обумовлена передусім тим, що частина 5 ст. 140 Конституції відносить питання управління районними у містах радами до компетенції міських рад, хоча це зовсім не означає свавільної ліквідації елементів місцевого самоврядування на рівні міських районів, принаймні до прийняття нового закону про місцеве самоврядування, який і має визначити компетенцію міських рад у цьому плані.

Сьогодні районні в містах ради та їх голови повинні здійснювати свої повноваження, як це випливає із змісту пунктів 1 та 8 "Перехідних положень", відповідно до Закону "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування". За цим законом міські ради та їх виконавчі органи як складова частина системи міського самоврядування здійснюють повноваження, делеговані їм у встановленому законом порядку, і відповідають за їх належне виконання.

9. Прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства - до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

Конституція визначила принципово нові основи організації та функціонування прокуратури України. На відміну від чинного законодавства про прокуратуру, а також норм Конституційного Договору в ній не передбачений прокурорський нагляд за додержанням Конституції та законів України органами та посадовими особами державної виконавчої влади, представницькими органами та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності, а також громадянами. Згідно з Конституцією прокуратура здійснює нагляд лише за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Ці зміни у правовому статусі прокуратури прямо пов'язані з підвищенням ролі судів у захисті передбачених Конституцією прав людини.

Реалізація конституційних положень щодо реформи прокуратури передбачає суттєві зміни не тільки в системі органів прокуратури. Вона потребує також оновлення державного контролю за додержанням Конституції і законів органами та посадовими особами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності. Це потребує у свою чергу введення в дію нових законодавчих актів, які мають регулювати діяльність державних інституцій щодо контролю за додержанням законів, а також законодавства про реформовану прокуратуру.

Виникає також необхідність реформування системи досудового слідства та введення в дію законів, що регулюють її організацію і функціонування. Природно, що здійснення передбаченої Конституцією реформи прокуратури, формування системи досудового

слідства, оновлення органів державного контролю потребує часу. Однак складні умови перехідного періоду потребують постійного здійснення нагляду за законністю у суспільстві й державі, і тому конче потрібний п. 9 "Перехідних положень", який передбачає, що прокуратура і після набуття чинності новою Конституцією продовжує виконувати відповідно до діючих законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства - до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. "Перехідні положення" не конкретизують ці строки. Ці строки визначить життя.

10. До прийняття законів, що визначають особливості здійснення виконавчої влади в містах Києві та Севастополі відповідно до статті 118 цієї Конституції, виконавчу владу в цих містах здійснюють відповідні державні адміністрації.

У пункті 10 "Перехідних положень" визначаються засади здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі на період до прийняття окремого закону, в якому мають бути врегульовані особливості функціонування виконавчої влади в них. Це пояснюється тим, що у зв'язку з прийняттям Основного Закону Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України і затверджені на його підставі Указом Президента України від 24 серпня 1995 р. Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію й Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію втратили чинність. Відповідно до п. 12 ст. 92 та ст. 120 Конституції організація і діяльність місцевих виконавчих органів визначаються Конституцією і законами України.

З огляду на це місцеві державні адміністрації, в тому числі Київська і Севастопольська, опинилися в правовому вакуумі, тобто законів, які б докладно визначали порядок їх організації і діяльності, поки що немає. Єдиним актом, яким мають керуватися місцеві виконавчі органи, є Конституція України, що визначає лише загальні засади здійснення виконавчої влади в областях, районах, містах Києві та Севастополі. Що стосується особливостей функціонування

виконавчої влади у містах Києві та Севастополі, про які йдеться у ст. 118 Конституції, то вони поки що не визначені у зв'язку з відсутністю відповідного закону. Тому до прийняття такого закону виконавча влада у містах Києві та Севастополі має здійснюватися на тих же принципових засадах, що й в областях і районах. Це, зокрема, стосується статусу голів Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій; неможливості поєднання статусу голови державної адміністрації зі статусом голови відповідної ради; висловлення недовіри з боку відповідної ради голові міської адміністрації тощо.

11. Частина перша статті 99 цієї Конституції вводить в дію після введення національної грошової одиниці - гривні.

Згідно з новою Конституцією національною грошовою одиницею в Україні є гривня. Так звалися грошова та вагова одиниця у часи Київської Русі та грошова одиниця Української Народної Республіки. Встановлення нової національної грошової одиниці в Україні має на меті стабілізувати грошовий курс шляхом здійснення грошової реформи і заміни старих обезцінених купоно-карбованців новими, стабільними грошима. Але проведення грошової реформи не може бути ізольованим, чисто монетарним актом. Воно є складовою частиною загальноекономічної реформи, пов'язаної з певною тенденцією економічної стабілізації. Виходячи з цього гривня стала національною валютою України з вересня 1996 р. відповідно до Указу Президента України "Про грошову реформу в Україні" від 25 серпня 1996 р. Тепер вона є єдиним законним засобом платежу як в готівковому обігу, так і при безготівкових розрахунках. Запровадження гривні має стати надзвичайно важливим кроком в економічних перетвореннях у країні.

12. Верховний Суд України і Вищий арбітражний суд України здійснюють свої повноваження відповідно до чинного законодавства України до сформування системи судів загальної юрисдикції в Україні відповідно до статті 125 цієї Конституції, але не довше ніж п'ять років.

Судді всіх судів в Україні, обрані чи призначені до дня набуття чинності цією Конституцією, продовжу-

ють здійснювати свої повноваження згідно з чинним законодавством до закінчення строку, на який вони обрані чи призначені.

Судді, повноваження яких закінчилися в день набуття чинності цією Конституцією, продовжують здійснювати свої повноваження протягом одного року.

Конституція визначила нові принципи організації і функціонування судової системи в Україні як незалежної і самостійної гілки влади. Ці принципи мають на меті підвищити роль і авторитет судів як головного органу захисту прав людини і громадянина. Згідно з Конституцією створюється єдина система судів загальної юрисдикції, яка будується за принципом територіальності і спеціалізації. Створення надзвичайних та особливих судів Конституція не допускає.

Конституція, однак, не конкретизувала структури усієї судової системи. Це питання має бути вирішене органічним законом "Про судову владу", який має встановити види і структуру судів загальної юрисдикції, зокрема судів, які будуються за принципом спеціалізації, компетенцію судових органів, статус Верховного Суду та вищих судових органів спеціалізованих судів. Маючи на увазі необхідність розробки і прийняття закону про судову владу, її організацію і функціонування, а також здійснення на основі Конституції та цього закону реформування судової системи, п. 12 "Перехідних положень" передбачає продовження повноважень відповідно до чинного законодавства Верховним Судом України і Вищим арбітражним судом України та судьями всіх судів України. Згідно з ч. 1 п. 12 Верховний Суд та Вищий арбітражний суд продовжують здійснювати свої повноваження відповідно до чинного законодавства до сформування системи судів загальної юрисдикції в Україні відповідно до нової Конституції, але не довше ніж п'ять років.

Конституція визначила також новий порядок обрання та призначення суддів загальної юрисдикції. Перше призначення професійного судді строком на 5 років здійснюється Президентом України. Вдруге професійні судді обираються Верховною Радою України і обіймають свої посади безстроково. Порядок призначення суддів на перший строк Президентом та обрання суддів Верховною Радою безстроково згідно з Конституцією, який значно підвищує авторитет суддів, має бути визначений спеціальним законом. Вихо-

дячи з цього, ч. 2 п. 12 “Перехідних положень” визначає правові основи здійснення повноважень судами усіх судів, обраних чи призначених до набуття чинності новою Конституцією. Згідно з “Перехідними положеннями” судді всіх судів України, обрані чи призначені до набуття чинності Конституцією, продовжують здійснювати свої повноваження до закінчення строку, на який вони обрані чи призначені. Ті ж судді, повноваження яких закінчилися в день набуття чинності новою Конституцією, продовжують здійснювати свої повноваження протягом одного року.

Встановлення у “Перехідних положеннях” правових основ організації судів у час створення нових законів про суди і здійснення судової реформи має забезпечити у складних умовах перехідного періоду захист прав і свобод громадян, законність і правопорядок у суспільстві.

13. Протягом п'яти років після набуття чинності цією Конституцією зберігається існуючий порядок арешту, тримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, а також порядок проведення огляду та обшуку житла або іншого володіння особи.

Конституція визначила суттєві зміни існуючого порядку захисту свободи і недоторканності людини та недоторканності її житла. Чинним кримінально-процесуальним законодавством передбачена можливість арешту та тримання особи під вартою, а також проведення огляду чи обшуку житла з санкції прокурора. Конституція визначає для проведення арешту особи, тримання її під вартою, а також для проведення огляду чи обшуку житла обов'язковість виключно вмотивованого рішення суду. Саме суд згідно з Конституцією перевіряє матеріали уповноважених на те органів попереднього слідства про доцільність тримання під вартою протягом сімдесяти двох годин. Звичайно, ці норми Конституції передбачають посилення юридичних гарантій захисту недоторканності людини та її житла. Однак запровадження нового порядку захисту прав людини вимагає попереднього створення ряду умов. Воно потребує зокрема:

здійснити суттєве оновлення законодавства про судову систему з врахуванням нової функції судів щодо вирішення справ про законність та обгрунто-

ваність арешту, тримання під вартою, огляду та обшуку житла громадян;

визначити в оновленому кримінально-процесуальному законодавстві механізм реалізації нового порядку застосування арешту, взяття та тримання під вартою, огляду та обшуку житла, а також процесуальні норми щодо судового розгляду справ з цих питань;

здійснити судову реформу, оновлення прокуратури, сформувати систему досудового слідства;

провести необхідну підготовку та перепідготовку юридичних кадрів.

Вирішення усіх цих складних завдань у сучасних умовах надзвичайної актуальності боротьби із злочинністю і визначило необхідність передбачити у п. 13 "Перехідних положень" збереження протягом досить тривалого часу (п'ять років після набуття чинності Конституцією) існуючого порядку арешту, тримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у скоєнні злочину, а також порядку проведення огляду та обшуку житла або іншого володіння особи.

14. Використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України.

У пункті 14 "Перехідних положень" мова йде про використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань. Оцінюючи зміст даного положення, неможливо обійтись без порівняння його зі ст. 17 Конституції, в частині сьомій якої вказується, що на території України не допускається розташування іноземних військових баз.

Головний висновок, який можна зробити внаслідок такого порівняння, зводиться до того, що у порівнюваних текстах терміном "військові бази" охоплюються різні об'єкти: оскільки у "Перехідних положеннях" цей термін не супроводжується вказівкою на іноземність, остільки тут маються на увазі національні військові бази. Лише при такому розумінні є можливість уникнути протиріччя, яке неминуче матиме місце в інших випадках. З другого боку, тільки це тлумачення дозволяє зрозуміти, чому використання військової бази можливе на умовах її оренди, бо

за протилежних обставин ішлося б про оренду землі, а не баз чи їх майна.

Цілком ясні причини, що обумовили включення порівнюваних положень в Конституцію України. Щоправда, їх наявність потребує розгляду такого питання - чи не суперечать наведені конституційні положення загальним нормам міжнародного права.

Тут доречно розглянути пункт 3 статті 12 Віденської конвенції про правонаступництво держав відносно договорів (1978 р.). В ньому, зокрема, зазначається, що положення даної статті, які встановлюють правило про недоторканність територіальних режимів, не поширюються на договірні обов'язки, які передбачають створення іноземних військових баз на території, що є об'єктом правонаступництва відповідної держави. Це означає, що навіть якби за часів колишнього СРСР існували якісь угоди стосовно будь-якої неукраїнської військової бази на території України, то і тоді вона, проголошуючи свою незалежність і заявляючи про правонаступництво, не була б зобов'язана виконувати відповідні обов'язки цих угод.

За відсутності ж таких домовленостей, реалізуючи своє невід'ємне право на суверенітет і незалежність, Україна спроможна встановити будь-який порядок перебування на її території іноземних військ та використання ними її військових баз при умові, що цей порядок не буде суперечити визнаним нормам міжнародного права. А вказівка даного пункту "Перехідних положень" про те, що умови оренди для тимчасового перебування іноземних військових формувань на території України встановлюються в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України, таким загальноновизнаним нормам міжнародного права не суперечить.

ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК*

А

- Автономна Республіка Крим - 85, 106, 133-139, 150
 Адвокатура - 59, 92
 Амністія - 92
 Апеляційні суди - *див.* Суди

Б

- Бази військові - 17, р. XV
 Безпека - 3, 16 - 18, 36, 37, 39, 92, 106
 Більшість від конституційного складу Верховної Ради
 України - 81, 84, 87, 91, 110, 111, 114, 155, р. XV
 - не менш як дві третини від конституційного
 складу Верховної Ради України - 82, 94, 111, 155,
 156
 - не менш як три чверті від конституційного
 складу Верховної Ради України - 111
 Бюджет - 85, 96, 116, 130
 Бюджетна система - 92, 95

В

- Верховенство права - 8
 Верховна Рада України - преамбула, 9, 72, 75-77, 79-94, 96 -
 98, 101, 104, 106, 109 - 111, 113 - 116, 122, 126, 128, 131,
 135, 148, 150, 151, 154 - 156, 158, 159, р. XV
 Верховний Суд України - 110, 111, 125, 128, 131
 Вибори - 69 - 71, 77, 82, 85, 104, 106, 138, 141, 155, 156
 Відшкодування шкоди - 56, 62, 66, 152
 Військова служба - 65

* Цифри в тексті покажчика зазначають порядковий номер статті Конституції України

- Влада виконавча - 6, 113 - 120
- державна - 6, 19
- законодавча - 6, 75 - 101
- судова - 6, 124 - 131, 147 - 153

Вища Рада юстиції - 131

- Власність Українського народу - 13
- державна - 13, 41
- комунальна - 41, 142, 143
- приватна - 41
- на землю - 14

Г

- Генеральний прокурор України - 85, 106, 122, 131
Голова Верховної Ради України - 83, 88
- Верховного Суду України - 128, 131
- Конституційного Суду України - 148
- Рахункової палати - 85
- Національного банку України - 85
- Антимонопольного комітету України - 85, 106
- Фонду державного майна України - 85, 106
- Державного комітету телебачення і радіомовлення України - 85, 106

Гривня - 99, р XV

Громадські організації - 36, 37

Громадянство - 4, 25, 26, 81, 92, 106

Д

- День Конституції України - 161
Депутатська недоторканність - 80
Державні символи - 20, 92
Державна служба - 38
Державні нагороди - 92, 106
Діти - 52

Е

Екологічна безпека - 16

З

Закони України - 92, 94

Законодавча ініціатива - 93

- Захист суверенітету і територіальної цілісності - 17, 65
Збройні Сили України - 17, 85, 92, 106
Зворотна дія закону - 58
Зміни до Конституції України - 85, 154 - 159
Зовнішньоекономічна діяльність України - 18

I

- Ідеологія - 15
Імпічмент - 85, 111
Іноземці - 26

К

- Кабінет Міністрів України - 85, 87, 93, 96, 106, 113 - 120
Конституційний Суд України - 85, 106, 111, 124, 126, 128,
137, 147 - 153, 159, р. XV
Комітети і комісії Верховної Ради України - 89
Конфіскація майна - 41
Корінні народи - 11, 92, 119

М

- Міжнародні договори - 9, 85
Місцеві державні адміністрації - 106, 118 - 120
Місцеве самоврядування - 7, 38 - 40, 71, 92, 140, 142 - 146
Місцеві суди - *див.* Суди
Мова державна - 10, 12, 92, 103
- російська - 10, 92
Мови міжнародного спілкування - 10, 92
- національних меншин - 11, 92

Н

- Народні депутати України - 76 - 93, 150
Народні засідателі - 124
Національна валюта - 92, 99
Національний банк України - 85, 99, 100, 106
Національні меншини - 11, 92, 119
Невтручання в особисте і сімейне життя - 32
Недоторканність житла - 30

О

- Обмеження прав і свобод - 64
 Обов'язки людини і громадянина - 51, 57, 65 - 68
 Особи без громадянства - 26

П

- Податки - 67, 116, 143
 Політичні партії - 36, 37
 Помилування - 106
 Права і свободи людини і громадянина - 3, 21 - 24, 55
 Право вето - 106
- власності Українського народу - 13
 - знати свої права і обов'язки - 57
 - на безпечне довкілля - 50
 - на відпочинок - 45
 - на відшкодування шкоди - 56
 - власності на землю - 14
 - на достатній життєвий рівень - 48
 - на житло - 47
 - на життя - 27
 - на освіту - 53
 - на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування - 49
 - на підприємницьку діяльність - 42
 - на повагу до гідності людини - 28
 - на правову допомогу - 59
 - на працю - 43
 - на свободу думки і слова - 34
 - на свободу пересування - 33
 - на свободу світогляду і віросповідання - 35
 - на свободу та особисту недоторканність - 29
 - на свободу творчості - 54
 - на соціальний захист - 46
 - на страйк - 44
 - на судовий захист - 32, 55
- Правосуддя - 124, 127, 129, 136
 Президент України - 85, 93, 94, 102 - 118, 119, 122, 128, 131, 137, 148, 150, р XV
 Презумпція невинуватості - 62
 Прем'єр-міністр України - 85, 106, 112, 114, 115, 117

- Присяга Президента України - 104
- народних депутатів України - 79
Присяжні - 124
Прокуратура України - 121 - 123
Професійні спілки - 36

Р

- Рада національної безпеки і оборони України - 106, 107
Рахункова палата - 98
Республіка - 5
Референдум - 38, 69, 70, 72-74, 85, 106, 156
Рівність прав жінки і чоловіка - 24

С

- Сім'я - 51
Суб'єкти права власності - 13
Суверенітет - 1, 2, 5, 17, 79, 102, 104, 116
Суддя - 85, 126-131
Суди апеляційні - 125
- загальної юрисдикції - 124, 125
- місцеві - 125
- спеціалізовані - 125, 127
Судочинство - 92, 129

Т

- Таємниця кореспонденції - 31
Територіальний устрій України - 85, 92, 132, 133

У

- Український народ - преамбула, 5, 13, 17
Українська нація - 11, 12
Унітарна держава - 2
Уповноважений Верховної Ради України з прав людини
85, 101

Ц

- Цензура - 15
Церква і релігійні організації - 35

Ч

Чинність Конституції - 160

Ш

Шлюб - 51

Ю

Юридична відповідальність - 60 - 63, 68, 92, 105, 129

АВТОРИ КОМЕНТАРІЮ

Авер'янов В.Б.	ст. 115, 116
Бойко В.Ф.	ст. 124, 125
Борденюк В.І.	вступ до р. XI, ст. 140 - 146, п. 7, 8, 10 р. XV
Ворсінов Г.Т.	вступ до р. VII, ст. 121 - 123
Гринчишин В.А.	ст. 25, 26, 33 (у співавт.), 36, 37
Денисов В.Н.	ст. 21 (у співавт.), 23, 24 (у співавт.), 27
Єрофеев М.І.	ст 49, 50, 53, 66
Заєць А.П	ст. 101
Івановський В.А.	ст. 12, 31, 32, 34, 35, 55, 56 (у співавт.)
Кагал Т О	у співавт. статті 77, 78
Кампо В.М.	ст. 118, 119
Колодій А.М.	ст. 90, 91, 93, 94, 107 - 112
Комков В К.	ст. 126 (у співавт.)
Корнієнко М.І.	вступ до р. X, ст. 136, 137, 139
Костицький В.В.	у співавт. статті 16, 24
Лавринчук І.П.	ст. 43 (у співавт.)

- Лавринчук І.П. ст. 43 (у співавт.)
- Лисенков С.Л. ст. 15, 85 - 89, вступ до р. V (у співавт.), ст. 102 - 106
- Лисиченко В.К. ст. 62, у співавт. статті 127, 129
- Малишева Н.Р. ст. 13, 16 (у співавт.)
- Мартиненко П.Ф. преамбула, ст. 3; у співавт. статті 5, 7; ст. 11, 14, 20
- Миронець І.М. ст. 30, 46 - 48
- Назаренко Є.В. вступ до р. XV, п. 1 - 6, 9, 11, 12, 13 р. XV
- Недбайло О.П. вступ до р. VI, ст. 113, 114, 117, 120
- Омельченко А.В. вступ до р. IV, ст. 75, 76; у співавт. статті 77, 78, 92, покажчик
- Омельяненко Г.М. вступ до р. VIII; у співавт. статті 126, 127, 129
- Опришко В.Ф. вступна стаття до коментаря, вступ до р. I, ст. 1, 2, 6, 9, 18, 92 (у співавт.)
- Опришко І.В. ст. 29 (у співавт.), 59 - 61
- Плещкін В.М. вступ до р. IX, ст. 132, 133
- Погорілко В.Ф. ст. 8, 19, вступ до р. III, ст. 69 - 74
- Селяванов А.О. ст. 4, 95 - 100
- Семчик В.І. ст. 41, 42, 54, 65, 67
- Теплюк М.О. у співавт. статті 79 - 84
- Тихонова Є.А. у співавт. вступ до р. V, статті 5, 7, 21; ст. 134, 135, 138, вступ до р. XIII, ст. 154-159, вступ до р. XIV, ст. 160, 161

Усенко І.Б.	ст. 10, 17
Фесенко Є.В.	ст. 58, 63, 126 (у співавт.), 128, показчик (у співавт.)
Хуторян Н.М.	ст. 43 (у співавт.), 44, 45, 51, 52
Чеберяк П.А.	вступ до р. XII, ст. 147 - 153
Чубарев В.Л.	вступ до р. II, ст. 22, 28; у співавт. статті 29, 33, 43; п. 14 р. XV
Шепель А.О.	ст. 38 - 40, 57, 64, 68
Шимон С.І.	ст. 56 (у співавт.)
Шишкін В.І.	ст. 130, 131
Ющик О.І	у співавт. статті 79 - 84

З М І С Т

ВСТУПНА СТАТТЯ	3
ПРЕАМБУЛА	23
<i>Розділ I</i> ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ	26
<i>Розділ II</i> ПРАВА, СВОБОДИ ТА ОБОВ'ЯЗКИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА	68
<i>Розділ III</i> ВИБОРИ. РЕФЕРЕНДУМ	166
<i>Розділ IV</i> ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ	177
<i>Розділ V</i> ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ	230
<i>Розділ VI</i> КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ. ІНШІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	251
<i>Розділ VII</i> ПРОКУРАТУРА	269
<i>Розділ VIII</i> ПРАВОСУДДЯ	274
<i>Розділ IX</i> ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ	292
<i>Розділ X</i> АВТОНОМНА РЕСПУБЛІКА КРИМ	295
<i>Розділ XI</i> МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	309
<i>Розділ XII</i> КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ	326
<i>Розділ XIII</i> ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ	337
<i>Розділ XIV</i> ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ ...	345
<i>Розділ XV</i> ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ	349
ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК	367
АВТОРИ КОМЕНТАРІЮ	373

НАУКОВО-ПОПУЛЯРНЕ
ВИДАННЯ

**КОМЕНТАР
ДО
КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ**

Редактор *А.І. Осауленко*
Художнє оформлення *Г.О. Сергєєва*
Технічна редакція *Р.Г. Володарської*
Комп'ютерна верстка *О.Р. Железової,*
Л.П. Павлової

Підписано до друку 3. 10. 1996 р.
Формат 84x100 ¹/₃₂.
Папір офс. № 1. Гарнігура Таймс.
Офс. друк.
Фіз.-друк. арк. 12,0. Ум.-друк.арк. 20,16.
Обл.-вид.арк. 21,62.
Зам. 6-191.

Оригінал-макет підготовлено в Інституті законодавства
Верховної Ради України
252019, Київ, вул. Шовковична, 4.
254655, МПС, Київ, 53, вул. Артема, 25, АТ "Книга".