

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА  
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

# Конституційне ПРАВО УКРАЇНИ

За редакцією доктора юридичних наук,  
професора В. Ф. ПОГОРІЛКА

*Допущено  
Міністерством освіти України  
як підручник для студентів  
юридичних спеціальностей  
вищих закладів освіти*

Київ Наукова думка 1999



Проголошення 24 серпня 1991 р. незалежності України створило умови для радикальних демократичних перетворень у нашому суспільстві і державі. Змінилась організація державної влади — відбувся поділ її на законодавчу, виконавчу і судову. Виникли нові інститути, властиві суверенній демократичній правовій державі, зокрема, інститути президентства, конституційної юрисдикції, Збройні Сили України та ін.

Почалось становлення сучасного українського парламентаризму й правосуддя та цілісної системи органів виконавчої влади.

Водночас відійшли у небуття колишні загальносоюзні державні органи й організації та численні недемократичні інститути (однопартійність, цензура тощо).

У суспільстві почала складатися реальна багатопартійність, демократична виборча система, місцеве самоврядування тощо.

Українська держава поступово входить у світове співтовариство як повноправний і рівноправний суб'єкт.

Поряд із змінами в організації держави й суспільства і завдяки їм відбуваються зміни у правовій системі в цілому. З перших років незалежності було прийнято значну кількість принципово нових законодавчих актів України замість колишніх союзних законів і підзаконних актів та істотно оновлено чимало чинних законів. Складається якісно нова система права України, в тому числі її провідна галузь — конституційне право.

Важливим етапом в українському державотворенні й законотворчості, у розвитку українського суспільства і держави стало прийняття 28 червня 1996 р. нової Конституції України. Ця Конституція проголосила Україну суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, визнала людину найвищою соціальною цінністю і утвердила реальне народовладдя. Вона підсумувала попередній розвиток суспільства й держави, створила об'єктивно необхідні правові основи їх функціонування і подальшого розвитку, зумовила незворотність цих процесів і нове ставлення до України інших держав та міжнародних органів й організацій.

Нова Конституція створила основу для якісно нової системи права України, всіх її галузей і насамперед такої провідної галузі, як конституційне право України. Прийняті на основі Конституції в розвиток її положень нові законодавчі акти сприяли становленню більшості основних інститутів конституційного права, насамперед – державного і суспільного ладу, прав та свобод людини і громадянина, форм безпосередньої демократії, організації державної влади й місцевого самоврядування та ін.

Оволодіння цією галуззю права передбачає насамперед всебічне пізнання і осмислення чинної Конституції України, яка є не лише актом найвищої юридичної сили, а й найвищою національною політичною і духовною цінністю, втіленням і засобом реалізації національної ідеї. Водночас вивчення конституційного права об'єктивно сприятиме опануванню інших галузей національного права і, природно, міжнародного права та їх всебічної і правильної реалізації.

Пропонований підручник «Конституційне право України» спрямований на досягнення цієї мети.

**В. ПОГОРІЛКО,**  
доктор юридичних наук,  
професор

**ЗАГАЛЬНА ТЕОРІЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА**

\*

**Г л а в а 1****Конституційне право —  
галузь національного права України**

У літературі давно дискутується питання: якій назві — “конституційне” чи “державне” право — надати перевагу, причому більшість вважає, що ця проблема тісно зв’язана з іншою проблемою, а саме: Конституція є Основним Законом суспільства чи держави, чи того й іншого разом?

Для зручності дані терміни синонімізують, хоча для “теоретичної чистоти” їх необхідно розмежовувати з тим, щоб проникнути в генезис конституції, в історичні умови, в яких виникла конституція, та і в суть сучасних процесів у нашому суспільстві.

У багатьох країнах набув поширення термін “конституційне право”. Це стосується насамперед країн, де склались англосаксонська і романська правові системи, що уособлюють конституційний устрій, найбільш характерними рисами якого є громадянське суспільство і правова держава. Саме такий устрій забезпечує розподіл влад (а повноцінною конституція може бути лише тоді, коли здійснений розподіл влад), проголошує і здійснює права людини, зокрема, їх захист у судовому порядку.

Для германської правової системи характерне вживання терміну “державне право”, що є відображенням історичних реалій, в яких відбувалося становлення і розвиток німецької державності.

У колишньому СРСР було державне, а не конституційне право, що зумовлювалось низкою політичних,

правових й ідеологічних причин. Найголовніша з них — конституційний лад, який не знав ні розподілу влад, ні судового захисту прав особи, ні інших, справді демократичних інститутів. У свій час А. Я. Вишинський говорив, що інтереси держави вимагають того, щоб ця галузь права іменувалась державним, а не конституційним правом. Німецький конституціоналіст К. Хессе вважає, що термін “конституційне право” ширший за змістом, ніж термін “державне право”. Це пояснюється тим, що конституція не обмежується встановленням основ суспільного устрою і політики країни, а поширює свій вплив і на “недержавні” сфери — власність, сім'ю тощо.

Проте слід зауважити, що і термін “державне право”, як такий, що включає адміністративне, фінансове та процесуальне право, може розглядатись у ширшому розумінні, ніж термін “конституційне право”.

## 1. Предмет конституційного права

У системі національного права України провідною галуззю є конституційне право України. Цій галузі притаманні риси, характерні для всієї системи права: нормативність, формальна визначеність, спрямованість на досягнення певного правового результату, можливість захисту правових приписів засобами державного впливу тощо.

Їй властиві і специфічні якісні ознаки, які відрізняють її від інших підрозділів національного права України. Найбільш повно ці ознаки виявляються в особливостях таких характеристик, як предмет і метод правового регулювання, соціальне призначення й роль конституційного права, принципи конституційного регулювання, завдання і функції конституційного права, наявність конституційної (конституційно-правової) відповідальності.

Це — кваліфікаційні ознаки галузі конституційного права, які в сукупності дають змогу виділити дану галузь права як таку, відокремити її від інших підрозділів системи права, визначити її “обличчя”.

Тільки врахування всіх цих характеристик може дати узагальнену характеристику конституційного права як

галузі права. Врахування лише одного із зазначених факторів не дає змоги відповісти на питання про те, що таке конституційне право як галузь національного права, які її структурні та функціональні особливості?

Для характеристики будь-якої галузі права найважливішим є визначення кола врегульованих нею суспільних відносин, тобто предмета правового регулювання. Розгляд предмета правового регулювання передбачає розв'язання таких питань, як: сутність і зміст суспільних відносин, охоплених даною галуззю; якісна відмінність і специфічні ознаки таких відносин; роль і значення цих відносин у життєдіяльності суспільства тощо.

Основним предметом правового регулювання конституційного права України є суспільні відносини, які виникають і діють в процесі здійснення влади народом України.

Такі відносини опосередковуються правовими нормами, які складають зміст найважливіших джерел конституційного права — Конституції України, Декларації про державний суверенітет України, конституційних законів тощо.

Конституційні норми закріплюють також устрій України як незалежної держави, яка цілком самостійно вирішує всі справи як в середині країни, так і за її межами.

Предмет конституційного права опосередковує собою чотири групи (блоки) суспільних відносин.

1. *Відносини, які складають основоположні засади народовладдя, суверенітету народу.*

*Суверенітет народу* — це природне право народу бути верховним і повновладним на своїй території. Суверенітет буває потенційним і реальним. Потенційним суверенітетом володіє практично будь-який етнос, незалежно від того, має він свою державність чи ні, оформився він у таку історичну спільність, як народ, визнаний він іншими державами і націями чи ні.

*Реальний суверенітет* — це втілення в життя суверенних прав народу, його волі йти таким шляхом, який він вважає найкращим. Суверенна воля народу України, вільно сформована і втілена у відповідних документах (передусім у Конституції України), і є єдиним джерелом

державної влади. Держава, її органи й посадові особи у своїй діяльності керуються винятково волею та інтересами народу України і служать їх практичній реалізації. Будь-яке обмеження повноти народовладдя на рівні всієї держави чи окремих її територій не допускається. Ці ідеї знайшли втілення в найважливіших джерелах конституційного права — Конституції України, Декларації про державний суверенітет України, Акті проголошення незалежності України, конституційних законах та в інших правових актах. Свого часу висловлювалась думка про те, що для повноти правового регулювання, зміцнення суверенітету в усіх формах його прояву необхідно прийняти Закон України “Про суверенітет народу України” (Про повновладдя народу), який відповідно до Закону “Про всеукраїнський та місцевий референдуми” з метою утвердження незалежності і самоврядування народу України, проголошених Декларацією про державний суверенітет України, встановлював би конституційні гарантії повновладдя народу, що складають основний зміст Конституції України.

Сутність повновладдя народу України виявляється у визначальних засадах (основах) народовладдя, а саме в:

а) організаційно-політичних основах суспільного життя; концентрованим виразом народовладдя тут є політичний плюралізм — багатопартійність, різноманітність форм волевиявлення тощо;

б) економічних передумовах розмаїття суспільних відносин. Економічний плюралізм є основою розвитку матеріального статку суспільства і передбачає свободу підприємництва, різноманітність форм власності;

в) соціальних засадах: їх характер і зміст визначаються економічними умовами існування суспільства і знаходять предметне втілення в його стратифікації, під якою, звичайно, розуміють поділ суспільства на класи, соціальні групи відповідно до місця, яке вони займають. Людська організація суспільства — це справа самих людей, причому ґрунтується вона на установлених принципах, визначальним з яких є пріоритет загальнолюдських цінностей;

г) ідеологічних засадах — сукупності таких уявлень, світоглядних думок, ідей, які визначаються умовами

життєдіяльності суспільства і які становлять духовні цінності народу. Ідеї народовладдя, їх примат над різноманітними суспільними поглядами втілюються у законодавстві і передусім у Конституції (Основному Законі) України. Це, природно, виключає панування ідеології однієї якої-небудь партії, соціальної групи, як було в період командно-адміністративної системи. Ця система, як відомо, виключала, як правило, можливість ідеологічного, політичного та економічного плюралізму й передбачала нівелювання розмаїття ідеологічних уявлень;

д) морально-етичних основах: суспільна влада має духовне, вольове, інтелектуальне наповнення. Вона не може бути аморальною, інакше перетвориться на свою протилежність і стане антинародною, антигуманною;

е) соціально-психологічних основах народовладдя: вони зумовлені характером психіки й свідомості людини. Влада — матеріальна категорія. Вона матеріалізується у вчинках і поведінці людей, формуючи певні (відповідні) психологічні стереотипи поведінки окремих осіб, їх об'єднань. Соціальні цінності "проходять" крізь свідомість кожного із нас, формують наше ставлення до навколишньої дійсності.

*2. Відносини, які опосередковують будівництво (будову), устрій держави як організації влади народу і для народу.*

Влада — необхідний спосіб організації суспільства, процесів, що відбуваються в ньому, в тому числі за рахунок авторитарних методів, які передбачають можливість нав'язування волі суб'єкта влади, застосування в разі потреби примусу. Однак соціальна влада не завжди ґрунтується на авторитарній команді, примусових методах здійснення. У сучасних умовах дедалі більшого значення набуває соціальна злагода, консенсус, а примус відступає на задній план.

Найбільш універсальною організацією влади в суспільстві є держава. Ось чому формування держави, її функціонування, розвиток, відносини, що опосередковують ці процеси, є об'єктом конституційного регулювання.

Це відносини, які пов'язані з:

а) формою державного правління;

б) формою державного устрою, тобто як організова-

на держава, які зв'язки між центром та іншими управлінськими, зокрема самоврядними, структурами;

в) політичним режимом, під яким, звичайно, розуміють спосіб здійснення державної влади, з огляду на що вирішуються питання, чи це демократична, правова держава, чи навпаки;

г) відносини, що виникають у зв'язку з впровадженням та використанням символів держави — її зовнішніх атрибутів: прапора, герба, гімну, столиці;

д) відносини територіальної організації.

3. *Відносини, які опосередковують основоположні засади функціонування держави.*

Головними з них є гуманізм, демократизм, розподіл влад, виразом якого є механізм противаг, взаємного контролю гілок влади, їх врівноваженості.

Такі засади забезпечують стабільність і належну цілеспрямованість функціонування держави, її соціальний характер.

4. *Відносини, що визначають характер зв'язків між державою і конкретною особою. Це:*

а) відносини громадянства, під якими, звичайно, розуміють постійний правовий зв'язок між особою і державою, що надає їм відповідні права й покладає певні обов'язки;

б) відносини фундаментальних прав громадян України: економічних, політичних, соціальних, культурних, екологічних;

в) відносини гарантій реалізації прав і свобод;

г) відносини, що впливають із факту відповідальності держави перед особою і навпаки.

Таким чином, конституційне право України є одним із найважливіших засобів забезпечення повновладдя народу України в політичній, економічній і соціально-культурній сферах його життєдіяльності. Жодна інша галузь права не закріплює суспільні відносини, що складають основи повновладдя народу України. Це — виняткова прерогатива конституційного права.

Дані обставини визначають провідну роль конституційного права в системі національного права України. Виконуючи роль ядра системи національного права, інтегруючи його галузі в одне ціле, конституційне право

проникає в кожну з таких галузей. Таке проникнення забезпечується, насамперед, за допомогою Конституції України — основного джерела конституційного права, яке, в свою чергу, є відправним для кожної із галузей національного права України.

Специфіка предмета конституційного права визначається здебільшого характером конституційного регулювання і роллю в цьому процесі Основного Закону України. Конституційне право за своїм характером, предметом та методом правового регулювання, а також за своїм головним джерелом є конституційним (встановлюючим, закріплюючим основи), що й дає підстави ототожнювати поняття “конституційне право” і “державне право”.

Отже, провідна роль конституційного права зумовлюється об'єктивними факторами, які визначаються характером предмета його регулювання. Насамперед конституційне право регулює серцевину політичних відносин, які виникають безпосередньо в процесі здійснення народовладдя в Україні, що виступає у двох основних формах — безпосередньої та представницької демократії.

Закріплюючи повновладдя народу України, конституційне право тим самим відповідає щонайменше на два питання: кому належить влада в суспільстві і яким чином вона здійснюється, тобто який механізм її реалізації. На ці питання вичерпну відповідь дає найважливіший закон українського суспільства — Конституція України.

Конституційне право щонайтісніше пов'язане з пануючою в суспільстві ідеологією, проте його функція — перевести на мову права систему ідеологічних цінностей, закріпити у правових нормах ціннісні орієнтири. Іншими словами, провідна роль конституційного права зумовлена сукупністю матеріальних, ідеологічних та правових відносин, що виникають у процесі функціонування найрізноманітніших інституцій суспільства.

Зауважимо, що в сучасних умовах змінюється погляд на тлумачення самого поняття “конституційне право”. Воно не вичерпується нормами права. Конституційне право включає ще й конституційну практику, звичаї, традиції, прецеденти.

*Конституційне право  
в системі національного права України*

Предметом конституційного права, з огляду на його соціальну роль та функції, є основоположні суспільні відносини, які виникають у сфері здійснення повновладдя Українського народу. Це передусім політичні відносини, які істотно впливають на інші суспільні відносини, визначають їхні головні структурні та функціональні характеристики. Ці обставини визначають найістотніші функції Конституції, серед яких особливе значення мають установчі, інтегруючі, системотворчі та інші функції.

Конституція вносить системність у право, є ефективним системоутворюючим фактором правової системи, закріплює вихідні засади формування і дії національного права, наповнює його своїм змістом, пронизує єдиними принципами та ідеями.

Норми Конституції “переливаються” в норми інших галузей права, є їхнім джерелом.

Місце і роль конституційного права визначається також характером його співвідношення з приватно-правовими та з іншими галузями публічного права.

Вихідним тут є положення загальної теорії права про те, що система права ділиться на дві підсистеми: публічне право і приватне право. У межах цієї підсистеми права формуються галузі законодавства: в рамках публічного права — конституційне, адміністративне, кримінальне, фінансове; в рамках приватного — цивільне, сімейне, трудове та інші галузі законодавства. Безперечно, такий поділ досить умовний, оскільки норми однієї галузі проникають в інші, переплітаються з ними<sup>1</sup>.

Роль Конституції полягає в тому, що вона забезпечує збалансованість публічних і приватних засад у праві насамперед тим, що закріплює багатоманітність власності, її статус і співвідношення між її видами, соціальну спрямованість (функцію) держави тощо. Цим самим

---

<sup>1</sup> Скакун О. Ф., Пушкін О. А. Правова система України: час нових звершень // Правова система України: теорія і практика. — К., 1993. — С. 36.

Конституція закладає основи цивільного права. Іншими словами: нормуючи відносини між суб'єктами влади і підпорядкованими цій владі, Конституція утверджує себе як головне джерело публічного права, а конституційне право є його основною галуззю.

З іншого боку, визначаючи статус особи, індивіда в суспільстві, конституційне право закладає підвалини приватного права, яке регулює відносини між індивідами.

Конституційне право як право "соціального служіння" і як публічне право "має на меті добро загалу, а як право приватне — добро окремої людини. Право публічне намагається досягнути добро людини через здійснення добра суспільства, а право приватне намагається досягнути добро суспільства забезпеченням добра особи"<sup>1</sup>.

Індивідуалізм приватного права полягає в тому, що суб'єкт реалізує свій безпосередній (індивідуальний) інтерес, може захищати його, чекати на публічно-правове визнання і захист з боку державних інституцій.

Конституційне право (як право публічне) виконує функцію "соціального служіння". Зміст такої функції полягає в тому, що конституційне право визначає основи повновладдя Українського народу, зокрема політичні відносини у сфері організації і здійснення публічної влади, відносини між суб'єктами такої влади з переважним використанням імперативного методу конституційно-правового регулювання. Підпорядкування, субординація, односторонність, беззаперечна обов'язковість — такі основні риси даного методу.

Більшості норм конституційного права властива імперативність. Такі норми складають кістяк правопорядку. Відступ від них шляхом укладання приватно-правових договорів, контрактів, угод, тобто дозволених правових форм встановлення юридичних прав і обов'язків між суб'єктами конституційно-правових відносин, суворо забороняється. Адже ні політичні права, ні влада не можуть стати власністю особи.

---

<sup>1</sup> Охримович Ю. Теорія права. — К., 1918. — С. 24.

Цим підкреслюється і різниця між конституційним та цивільним правом, і той факт, що деякі норми конституційного права є нормами цивільного права. Скажімо, конституційне закріплення приватної власності дає підстави для розробки цього інституту цивільним правом<sup>1</sup>.

Існує тісний зв'язок між конституційним правом та іншими публічними галузями права, насамперед, з адміністративним, фінансовим тощо. Спільним тут є те, що основою нормування цих галузей є публічний інтерес, структура, організація і діяльність державної влади.

Найбільш тісний зв'язок конституційного права з адміністративним правом, яке регламентує управлінську діяльність держави, визначає її форми й методи. Одна з функцій останнього — переведення в динаміку суспільних відносин статичних положень конституційного права, яке встановлює основи системи і організації виконавчої влади, юридичної відповідальності, в тому числі адміністративної відповідальності.

Адміністративне право реалізує можливості конституційного статусу органів управління, а його санкції в певних випадках здійснюють захист норм конституційного права.

Водночас адміністративне право — цілком самостійна галузь національного права, яка має свій предмет і метод регулювання. Воно визначає статус органів управління, регламентує його діяльність у сфері управління, основи їхніх взаємовідносин з іншими суб'єктами права.

Тісний зв'язок між конституційним і фінансовим правом, предметом якого є регулювання мобілізації, розподілу й використання державних грошових фондів. Основи такої діяльності закладені в нормах конституційного права, причому це здійснюється як на рівні Конституції, так і на рівні інших джерел конституційного права, наприклад Закону "Про місцеве самоврядування в Україні". У свою чергу, норми фінансового права регу-

---

<sup>1</sup> Степанюк О. Норми конституційного права України: проблеми теорії: Дис. канд. юрид. наук. — Львів, 1993. — С. 95.

люють фінансування суб'єктів конституційного права — Верховної Ради, Конституційного Суду, органів місцевого самоврядування. Фінансово-правовим нормам також властивий імперативний, владнокатегоричний характер, однак вони не мають політичного характеру, оскільки регулюють майнові (грошові) відносини.

Тісний зв'язок конституційного права із таким різновидом публічного права, як кримінальне право, особливістю якого є те, що його норми містять заборони на певну поведінку під загрозою застосування репресивного за змістом покарання. Конституція визначає зміст і принципи кримінальної політики, її мету й соціальну спрямованість. У свою чергу, кримінально-правові норми здійснюють охорону багатьох конституційно-правових норм.

Конституційне право, закріплюючи систему, принципи організації та діяльності судової влади, встановлює тим самим вихідні засади для кримінально-процесуального, цивільно-процесуального права та конституційного судочинства (конституційного процесу).

Причому останнім часом взаємозв'язок між конституційним і вказаними галузями права розширюється й змінюється. Це зумовлюється, крім всього іншого, розширенням сфери конституційно-правового регулювання, "втягуванням" в його орбіту нових суспільних відносин, встановленням та функціонуванням нових конституційно-правових інститутів — президентства, референдумів, наповнення "старих" інститутів новим змістом. Так, до Цивільно-процесуального кодексу України внесена спеціальна глава 30-Б "Скарги на відмову зареєструвати претендента кандидатом у Президенти України та на рішення про визнання виборів Президента України недійсними"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Закон України "Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям законів "Про всеукраїнський і місцевий референдум", "Про вибори Президента Української РСР" // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 18. — С. 189.

## 2. Метод правового регулювання

Характеристика конституційного права не вичерпується його предметом. Важливе значення має метод регулювання, під яким, звичайно, розуміють систему прийомів і способів, за допомогою яких норми галузі права впливають на конкретні суспільні відносини, впорядковують їх щодо цілей і завдань правового регулювання.

Визначення методу конституційного регулювання не вичерпується встановленням способів правового впливу суб'єктів конституційного права на суспільні відносини. Важливо також встановлювати коло та статус таких суб'єктів, якими є народ, нація, особа тощо.

Сутність, структурні та функціональні особливості методу конституційного регулювання визначаються характером і специфікою предмета регулювання.

1. За допомогою конституційного регулювання закріплюються не всі, а найголовніші, кардинальні принципи й положення, які визначають зміст та основні напрями розвитку суспільства. Роль цього регулювання полягає в тому, щоб об'єднати волю народу України в одне ціле, спрямувати народ на досягнення завдань і цілей, які стоять перед ним.

2. Максимально високий юридичний рівень — характерна особливість цього методу. Конституція України на найвищому законодавчому рівні закріплює відносини, що виникають і діють у процесі здійснення основ повновладдя народу України. І це закономірно, оскільки Конституція має абсолютну вищу юридичну силу, а всі інші акти повинні беззастережно їй відповідати. Безпосереднє закріплення — визначальний метод галузі конституційного права України.

Конституційному праву властиві й інші методи встановлення і застосування правових норм.

Вибір методів залежить від того, які відносини регламентуються: загальні чи конкретні? При виникненні загальних відносин, правових станів застосовуються методи загального регламентування, установчі методи, методи декларацій, встановлення принципів, цілей і завдань організацій і діяльності суб'єктів конституційного права.

Найбільшого поширення в конституційному праві (природно, після методу безпосереднього конституційного нормозакріплення) набули такі способи правового регулювання, як позитивні зобов'язання, дозвіл, заборона, регламентування структури тощо.

Характерно, що значна частина державно-правових відносин за своєю природою і змістом надзвичайно складні, комплексні. Тому їх регулювання здійснюється, як правило, не одним методом, а їх сукупністю. Це характерно, наприклад, для політичних і національно-державних відносин, відносин між особою і державою, представницькими, виконавчими і судовими органами.

3. У конституційному праві переважають методи імперативного, централізованого регулювання, при якому відносини між суб'єктами права ґрунтуються на засадах субординації, тобто підпорядкування одного суб'єкта іншому. І це не випадково, оскільки об'єктом конституційного правового впливу є основоположні відносини владарювання (влади) народу України. Така імперативність відрізняє розглядувану галузь від інших галузей, де міра категоричності приписів може бути значно слабшою.

У зв'язку з цим поведінка суб'єктів конституційного права строго програмується, а їхні права чітко й однозначно визначені. Вони не можуть бути передані, наприклад, іноземним громадянам. Не можна й відмовитись від них.

Існують, правда, винятки із цього загального права, тобто коли відносини між суб'єктами конституційних відносин ґрунтуються на засадах рівності, паритетності. Так, відносини між місцевими радами різного рівня з приводу спільного проведення сесій, утворення господарських і управлінських структур на паритетних засадах є типовим прикладом рівноправних конституційних відносин.

4. Однією з особливостей методу конституційного регулювання є його установчий характер. В суспільстві є багато відносин, які потребують первинного правового впливу, тобто регулюються "вперше". Не випадково у цьому відношенні виняткова роль Конституції, яка встановлює основи конституційного ладу, принципи взаємо-

відносин особи й держави тощо. Саме таким методом встановлюються порядок формування органів державної влади, прийняття правових актів органів державної влади, конструкція правової системи тощо.

5. Метод конституційного регулювання має універсальний характер. Його дія в більшості випадків поширюється на всі сфери життєдіяльності, а норми інших галузей регламентують конкретні сторони суспільного життя.

Універсальність методу конституційного регулювання полягає і в тому, що його вплив поширюється практично на всі галузі системи національного права. Загальне регулювання, таким чином, набуває в певній площині рис конкретного, персоніфікованого регулювання.

6. Специфічною рисою методу, що розглядається, є поєднання безпосереднього, прямого регулювання суспільних відносин нормами конституційного права з непрямою (опосередкованою) дією всієї Конституції, її інститутів та окремих норм. Так, норми, що регулюють порядок обрання Президента України — це абсолютно визначені, конкретні правові норми. Водночас норми-принципи, норми, що закріплюють народовладдя, відповідальність суб'єктів конституційних відносин, наповнюють практично всі норми галузі, визначають їх основні структурні та функціональні характеристики.

7. Поєднання стабільності й динамізму — одна із специфічних ознак методу конституційного регулювання. З одного боку, Конституція — це надзвичайно постійний, стійкий політико-правовий документ, про що свідчить, зокрема, порядок зміни її положень. Державознавці з цього приводу кажуть про "жорсткість" Конституції.

З іншого — Конституція не може не враховувати розвиток суспільних відносин. Консерватизм Конституції — явище небажане, оскільки перетворює її в гальмо соціального прогресу. Життя владно вимагає вчасного внесення змін і доповнень до Конституції. Завдання полягає в дотриманні раціонального співвідношення між стабільністю і динамізмом Конституції. Це, природно, зумовлює особливості методів правового регулювання.

Саме вони в практичній площині й розв'язують проблеми узгодження сталості та динаміки суспільних відносин.

Таким чином, конституційний метод правового регулювання є однією із найважливіших кваліфікаційних ознак, які виокремлюють конституційне право в самостійну ланку всієї системи національного права України.

### 3. Конституційно-правова відповідальність

Однією із системоутворюючих, кваліфікаційних ознак конституційного права є інститут конституційної (державно-правової) відповідальності.

За сучасних умов така відповідальність набуває особливої ваги і значення, що зумовлено характером політичних, економічних та інших процесів у нашій країні. Широка політизація мас, кардинальна перебудова всіх ешелонів влади, рішучий поворот до прогресивних, демократичних відносин і, нарешті, проголошення й розбудова державної незалежності України владно диктують необхідність створення нових механізмів забезпечення реалізації повновладдя народу України. Одним із таких механізмів і є конституційна (державно-правова) відповідальність.

Дана відповідальність — невід'ємний складовий елемент соціальної відповідальності особи, асоціацій, різноманітних формальних і неформальних суспільних інституцій. Це — особливий вид юридичної відповідальності. Її зміст і особливості зумовлені місцем і роллю конституційного права в системі національного права України. Вона має багато спільного з іншими видами юридичної відповідальності.

Однак конституційній відповідальності властива якість, яка надає їй специфічного виду. Такою якістю є політичний характер конституційної відповідальності. І це цілком закономірно, оскільки конституційні відносини зв'язані з такими соціальними явищами, як влада, народ, держава, нація, політика. Дуже виразно це спостерігається на рівні конституційного регулювання. Тут — особлива вага (ціна) відповідальності, оскільки в ній реалізуються інтереси суб'єктів конституційних відносин. Ось чому відповідальність депутата чи державних

органів якісно відрізняються від “звичайної” юридичної відповідальності.

З іншими видами відповідальності конституційну відповідальність споріднюють такі ознаки, як санкції і можливість у необхідних випадках застосувати такий спонукальний чинник, як примус.

Вказівки на можливість застосування у необхідних випадках таких санкцій містяться чи не в кожному джерелі конституційного права — Конституції України, конституційних законах та інших нормативних актах. Так, визнання виборів окремих народних депутатів недійсними в разі порушення законодавства про вибори, скасування Президентом актів Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим тощо є типовими прикладами конституційно-правової відповідальності.

Особливістю конституційної відповідальності є й те, що в багатьох випадках вона детально не конкретизується. Часом законодавець лише вказує на можливість такої відповідальності.

Як реалізується, наприклад, відповідальність за порушення законодавства про вибори? Тут поєднуються конституційна, адміністративна і кримінальна відповідальність.

Крім чітко визначеного політичного характеру конституційна відповідальність має й інші особливості. Вони зумовлені природою конституційного права, механізмом реалізації норм цієї галузі.

Таким чином, будучи засобом забезпечення приписів правових норм, конституційна відповідальність втілюється в життя двояко: а) безпосередньо в межах конституційних правовідносин; б) через норми інших галузей права. Зокрема, відмова в реєстрації кандидата в народні депутати через несвоєчасну подачу передбачених Законом документів реалізується виключно в конституційно-правових відносинах. Тут нема потреби застосовувати норми інших галузей права. Відповідальність “вичерпує” себе в нормах конституційного права.

Однак у багатьох випадках конституційна відповідальність поєднується, переплітається з іншими видами юридичної відповідальності. Так, відповідальність де-

пугата, що вчинив кримінальний злочин, поєднує в собі конституційну (державно-правову) і кримінальну відповідальність.

Особливістю конституційної відповідальності є й те, що вона буває двох видів:

— ретроспективною, тобто відповідальністю за минуле;

— позитивною: це відповідальна поведінка, відповідальне ставлення особи (органу) до своїх обов'язків, належне виконання своїх обов'язків, підзвітність, юридична компетентність.

У сфері конституційних відносин домінує саме позитивна відповідальність, а ретроспективна грає роль допоміжної, хоча далеко не другорядної відповідальності.

Підставами відповідальності, за конституційним правом, є нормативні та фактичні умови. Нормативна основа передбачає лише можливість юридичної відповідальності, а реальною вона стає за наявності юридичних фактів.

Підставами позитивної відповідальності є виконання суб'єктом конституційних відносин певних функцій. Так, державний орган, посадова особа несуть відповідальність вже з огляду на те, що до цього зобов'язує їх статус. Позитивна відповідальність характерна й тим, що іноді важко визначити формалізовані критерії для оцінки поведінки вказаних суб'єктів. Часом їх у законі немає взагалі. Підставами даної відповідальності можуть бути такі критерії, як бездіяльність посадової особи, недосягнення поставлених цілей і завдань, неефективна робота певних органів тощо.

Ретроспективна відповідальність настає лише тоді, коли для цього є нормативна основа, тобто пряма вказівка в законі. Фактичною підставою відповідальності в ретроспективному плані є вчинення правопорушення.

Об'єктом правопорушення, за конституційним правом, є ті відносини, які регламентуються нормами цієї галузі права. Сутність даних відносин полягає в тому, що це — найбільш важливі, фундаментальні відносини, в основі яких лежать ідеї і практика повновладдя народу України. Ось чому об'єктом правопорушень можуть бути владовідносини у сфері реалізації прав і свобод грома-

дян, видання актів державних органів, виборчих прав громадян тощо.

В літературі відповідальність у сфері дії конституційного права інколи ототожнюється із санкціями. Типовими прикладами конституційних (державно-правових) санкцій є: дострокове припинення повноважень органів державної влади або посадових осіб, скасування чи призупинення актів державних органів; дострокове припинення повноважень народного депутата України у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком щодо нього; визнання виборів недійсними; процесуальні санкції, вказівка на які є в регламентах, тощо.

Таким чином, інститут конституційної відповідальності є одним із тих системоутворюючих факторів, які дають змогу вважати конституційне право самостійною галуззю системи національного права України.

Своєрідність конституційного права України виявляється не тільки в предметі, методі та конституційній відповідальності, а й у функціях цього права, під якими, звичайно, розуміють зумовлені соціальним призначенням основні напрями, або способи впливу цієї галузі на суспільні відносини, які уособлюють повновладдя народу країни. Найважливішими з них є політичні, економічні, духовні, ідеологічні, соціальні, а також установчі, правотворчі, інформаційні та інші функції, зокрема регулятивні, охоронні тощо. Регулятивна функція втілюється, наприклад, у 2, 3, 5, 40, 73, 92, 103 та інших статтях Конституції; охоронна — у 47, 49, 50, 52, 54, 55 та інших статтях.

\*

## Г л а в а 2

### Система конституційного права

#### 1. Поняття системи конституційного права

Система конституційного права — є системою інститутів і норм конституційного права. Це складна, структурована, динамічна система, з притаманними їй зако-

нами, принципами побудови та функціонування. У загальному вигляді її можна уявити як своєрідне утворення, що складається з трьох відносно самостійних, але надзвичайно тісно взаємозв'язаних блоків (елементів): принципів конституційного права, його інститутів і норм.

Принципи конституційного права — це фундаментальні засади, в яких втілюється сутність і політико-правове призначення галузі та її основного джерела — Конституції України. Це своєрідний каркас, який складає основу конституційного права, об'єднує його в єдине ціле, визначає його характер і динамічну спрямованість.

Принципи конституційного права поділяються на дві великі групи — загальні і спеціальні.

У загальних принципах втілюються основні ідеї конституції, її призначення і соціальна роль. Ці принципи декларуються безпосередньо в Конституції України. Серед них — державний суверенітет, розподіл влад, непорушність прав та свобод людини і громадянина тощо.

Спеціальні принципи наповнюють реальним змістом конкретні конституційно-правові відносини. Вони мають чітко окреслену юридичну природу і знаходять конкретне застосування в безпосередній діяльності держави та її органів. Це, наприклад, принципи органів державної влади, виборності місцевого самоврядування тощо.

Державознавці радянського періоду приділяли досить багато уваги питанням системи конституційного права. В період радянського конституціоналізму, який, проте, мав яскраво виражений «державний характер», систематизація конституційно-правових норм, розташування конституційно-правових інститутів будувались, як правило, за схемою:

- 1) суспільний устрій;
- 2) державний устрій;
- 3) органи державної влади;
- 4) органи державного управління, суду і прокуратури;
- 5) основні права та обов'язки особи;
- 6) виборча система.

Такої схеми притримувались практично всі радянські державознавці.

Найбільш показовим тут є п. 5 — місце інституту основних прав і свобод особи, що цілком відповідало становищу особи в радянській державі, яка стояла над особою, пригнічувала і знеособлювала її.

Конституційне право України орієнтоване на інші пріоритети, тому розташування його інститутів повинно мати принципово новий вигляд:

- 1) основи конституційного ладу України;
- 2) права, свободи й обов'язки людини і громадянина;
- 3) форми безпосереднього народовладдя: вибори, референдуми та ін.;
- 4) законодавча влада;
- 5) Президент України;
- 6) виконавча влада;
- 7) судова влада;
- 8) територіальний устрій;
- 9) місцеве самоврядування.

Така й система Конституції України — основного джерела конституційного права України.

До речі, тривалий час дискутується проблема співвідношення системи Конституції і системи галузі конституційного права. Обидві тісно пов'язані, єдині в своїй основі, однак не тотожні, адже кожній з них притаманні свої критерії побудови та обсяг.

Система конституційного права — конструкція суб'єктивна, результат певної розумної діяльності людей. Система Конституції є менш суб'єктивним явищем, її основи об'єктивно зумовлені історією, досвідом<sup>1</sup>

Неоднаковий характер розміщення інститутів Конституції та галузі права. Так, інститути конституційно-правової відповідальності виконавчої влади, "розкидані" по всьому тексту Конституції, є ні чим іншим, як інститутами галузі права.

Розміщення інститутів і норм, їх структуризація зумовлені як зовнішніми, так і внутрішніми чинниками, системоутворюючими факторами, головними з яких є процес формування демократичної правової держави, предмет правового регулювання, момент зацікавленості

<sup>1</sup> Чиркин В. Е. О теоретических основах системы социалистической конституции // Правоведение. — 1979. — № 5. — С. 92; Степанок О. Цит. праця. — С. 110.

в регулюванні тих чи інших спеціальних відносин на конституційному рівні, рівень розвитку соціальних цінностей тощо.

Конституційне право як елемент національної системи права, має внутрішньосистемну, структурно-функціональну природу. Як і будь-яка галузь права конституційне право є системою правових норм, які регулюють однорідні специфічні види суспільних відносин. Такі норми, зазначає А. Нашиц, — не просто існують, а обов'язково взаємопов'язані, співвідносяться. Нормальне функціонування системи значно залежить від того, наскільки гармонійно узгоджуються приписи, що володіють вищою юридичною силою, з приписами, які займають нижчі ступені ієрархії норм<sup>1</sup>.

На систему конституційного права поширюються закони, характерні для подібних систем. Серед них найважливіші такі:

— взаємозв'язаність, логічна взаємоузгодженість і субординація елементів системи;

— багатоелементність, структурованість системи, якщо під структурою розуміти спосіб зв'язку елементів в єдине ціле;

— наявність системоутворюючих факторів;

— зв'язок із зовнішнім середовищем, яке "живить" систему, наповнює її реальним змістом, забезпечує прогресивний поступ такої системи;

— ускладнення системи в міру її розвитку, збагачення змісту її елементів, розширення функціональних зв'язків між ними;

— наявність головного центру системи, який інтегрує, єднає всі її ланки, визначає принципи та закономірності її побудови;

— достатня автономність функціонування "низових" елементів системи, які не можуть бути занадто пригнічені авторитарним впливом елементів більш високого порядку.

Для будь-якої системи характерні не тільки зовнішні, а й внутрішні системоутворюючі фактори, серед яких

---

<sup>1</sup> *Нашиц А.* Правотворчество. Теория и законодательная техника. — М., 1979. — С. 10.

визначальними є: генетичні, субординаційні, координаційні (взаємодії), управлінські<sup>1</sup>.

Конституційне право — відкрита система, яка постійно втягує в орбіту свого регулювання нові елементи, звільняючись від “спрацьованих”, “віджилих” елементів. Цим забезпечується стабільність системи та її правоохоронний вплив на суспільні відносини.

## 2. Інститути конституційного права

Інститут права — це сукупність норм права, які регулюють певне коло однорідних, однопорядкових суспільних відносин і утворюють однорідну групу. Це повною мірою стосується і конституційно-правового інституту, норми якого відзначаються певною автономією, об'єднуються на основі певних принципів і методів, відзначаються відносною самостійністю правового регулювання. Розрізняють галузеві і міжгалузеві правові інститути. Так, галузевими конституційними інститутами є: інститут представницьких органів, інститут громадянства, інститут територіального устрою, інститут місцевого самоврядування тощо. Прикладом міжгалузевого інституту може бути інститут власності.

Конституційні інститути розрізняються за змістом, структурою, методами й завданнями правового регулювання. Серед них є надінститути, які охоплюють значне коло суспільних відносин і включають до свого складу ряд інших інститутів (підінститутів), які, в свою чергу, можуть мати більш дрібні структурні підрозділи. Такими надінститутами можна вважати інститути влади народу, державного суверенітету, державної влади тощо.

Таким чином, конституційно-правовий інститут — це функціонально відокремлена, внутрішньо стабільна підсистема взаємозв'язаних правових норм. Це — головний підрозділ конституційної галузі права, що є системою інститутів права і охоплює не один, а декілька різновидів правовідносин, однорідних за своїм змістом і методами правового впливу.

Конституційні інститути у своїй сукупності утворю-

---

<sup>1</sup> Проблеми методології системного дослідження. — М., 1970. — С. 38—46.

ють струнку систему, яка є основою Конституції України. Інститути розташовані в певному порядку, належним чином включені до тексту Конституції. Загальне уявлення про систему цих інститутів дає її (Конституції) зміст. Це — інститут загальних засад конституційного ладу, інститут прав і свобод людини та громадянина, інститут прямого народовладдя, інститути законодавчої, виконавчої та судової влади, інститут територіального устрою, інститут місцевого самоврядування, інститут, що визначає порядок змін і доповнень Конституції.

Можна запропонувати й іншу класифікацію конституційних інститутів залежно від відносин, які вони закріплюють у джерелах конституційного права.

I. Інститут народовладдя, який включає:

- 1) безпосереднє народовладдя (пряма демократія);
- 2) представницьке народовладдя (здійснюється через обраних представників народу);
- 3) місцеве самоврядування.

II. Інститут конституційного оформлення народовладдя:

- 1) конституційний лад;
- 2) юридична конституція;
- 3) конституційні закони;
- 4) конституційна законність;
- 5) конституційні звичаї, традиції.

III. Інститут правового статусу людини і громадянина:

- 1) громадянство (постійний зв'язок особи й держави);
- 2) система основних прав і свобод людини та громадянина;
- 3) гарантії основних прав і свобод.

IV. Інститут державного будівництва:

- 1) форма держави;
- 2) територіальна організація України;
- 3) механізм держави.

### 3. Конституційно-правові норми, їх структура, зміст і класифікація

Конституційно-правові норми — це встановлені чи санкціоновані державою правила, які визначають поведінку учасників конституційно-правових відносин.

Вони становлять собою особливий різновид норм системи національного права. Їм властиві риси, притаманні всім правовим нормам. Як важливий засіб соціальної орієнтації особи вони встановлюються чи санкціонуються державою; мають державно-владний характер, є формально визначеними загальнообов'язковими правилами поведінки; закріплюються в правових актах, що видаються компетентними державними органами; мають двосторонній характер, тобто встановлюють не тільки права, але й обов'язки учасників правовідносин; передбачають наявність особливого механізму реалізації, елементами якого є матеріальні, ідеологічні, соціально-психологічні та правові чинники; визначають можливість багатоваріантної поведінки; мають ситуаційний характер; є цілеспрямованими і гарантованими.

Разом з тим конституційно-правовим нормам властивий цілий ряд специфічних якостей і ознак, що є одним із факторів виділення конституційного права в окрему галузь.

Найважливішою специфічною якістю таких норм є їх особлива вага і значення в системі національного права. Ї це цілком закономірно, оскільки дані норми регламентують серцевину суспільних відносин — відносин, що складаються в процесі здійснення влади народом. Це забезпечує домінуюче становище конституційних норм, їх беззаперечний вплив на правові норми й правові відносини інших галузей права. Так, регулюючи на рівні Конституції України відносини власності, ці норми (а відтак — вся галузь) є визначальними для інших галузей права — цивільного, господарського, авторського, трудового тощо. Закріплюючи відносини, що складаються в сфері виконавчої влади, конституційні норми закладають основи адміністративного та інших галузей права.

Норми конституційного права, як і вся галузь права, виконують інтеграційні функції в правовій системі країни: вони з'єднують її в одне цілісне утворення, визначають найсуттєвіші її структурні та функціональні характеристики, напрями вдосконалення й розвитку.

Особлива юридична природа, зміст, найвища юридична сила, найбільша стабільність у порівнянні з ін-

шими галузями права, підвищений рівень охорони з боку держави, установчий характер конституційно-правових норм, прямий характер їх дії, особливий механізм реалізації та специфіка їх структури — такі найважливіші ознаки конституційно-правових норм.

Нормам конституційного права властивий політичний характер, оскільки основним предметом цієї галузі права є державно-політичні відносини влади, тобто політичні відносини, що виникають і здійснюються в сфері функціонування держави.

Однак характеризувати такі норми як суто політичні немає підстав. Політичні норми включають надзвичайно широке коло соціальних норм, які діють у сфері здійснення політичної діяльності, серцевиною якої є боротьба за владу, утримання влади і використання, здійснення її в інтересах певних суб'єктів.

Однак лише відносно незначна частина таких норм опосередковується правом і стає, таким чином, правовими нормами. Політична спрямованість таких норм очевидна. Вони приймаються з приводу політики, але не є її формальним виразом, не є типовими політичними нормами, які існують поза конституційним правом.

Серед конституційно-правових норм значну питому вагу займають нетипові нормативні положення, в яких безпосередньо не визначаються права і обов'язки суб'єктів. Їх завдання в іншому: вони є зв'язуючою ланкою між нормами різних галузей права, інтегруючим фактором, що забезпечує єдність і стабільність правової системи. Це нормативні приписи, що визначають загальні принципи конституційного права, установчі норми, гарантуючі норми, юридичні конструкції, норми-дефініції, презумпції тощо.

Характер суспільних відносин, врегульованих нормами конституційного права, визначає їх композицію, тобто структуру. Внутрішня форма організації і побудови приписів конституційно-правової норми не є, як правило, традиційною. Звичайно, класична модель правової норми передбачає обов'язкову наявність трьох взаємозв'язаних ланок: гіпотези, диспозиції й санкції. Для конституційного права такі норми скоріш виняток, ніж правило. Більшість з них містять лише саме правило пове-

дінки — диспозицію. Надзвичайно рідко трапляються в них гіпотеза й санкція.

Так, наприклад, зовсім немає потреби в гіпотезі й санкції багатьох конституційних норм ст. ст. 1, 2, 3, 5, 7, 15, 20 та ін. Конституції України. Гіпотези конституційно-правових норм містяться в ст. ст. 29, 82, 87, 111 та ін. Конституції України. Вказівки на санкцію є, зокрема, в ст. ст. 56, 60, 62, 81 та ін.

Елементи конституційно-правової норми нерідко переплітаються між собою, і на практиці досить просто виділити їх у чистому вигляді.

Санкціям конституційного права властивий цілий ряд особливостей, що визначаються характером суспільних конституційних відносин. Найважливіша з них — профілактичне, організуюче та виховне призначення таких санкцій.

Специфічне коло суб'єктів, які уповноважені застосувати конституційно-правову санкцію. Це, насамперед, народ, територіальні громади (населення адміністративно-територіальних одиниць), органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Способи формалізації (законодавчого закріплення) конституційно-правових санкцій також відрізняються чималою низкою особливостей. В багатьох випадках такими є пряма вказівка на відповідальність органів державної влади, посадових осіб, скасування правових актів, що суперечать Конституції і законам, тощо.

Існує цілий ряд особливостей застосування конституційно-правових санкцій. Деякі з санкцій, наприклад дострокове припинення повноважень, застосовуються разом з кримінально-правовими санкціями (при вчиненні народним депутатом злочину і набранні законної сили обвинувальним вироком щодо нього). Нерідко підставою застосування конституційно-правових санкцій є такі визначені законом умови, як “порушення вимог щодо несумісності”, “порушення присяги” тощо. При цьому треба мати на увазі, що засобом забезпечення реалізації конституційно-правових приписів можуть бути санкції (точніше кажучи, цілі норми, які передбачають певні санкції) інших галузей права. Це передбачається, наприклад, ст. ст. 34, 47, 50, 52—56, 80, 81, 105, 111

Конституції України, охорона і реалізація яких забезпечується "спорідненими" нормами кримінального та адміністративного права.

Класифікація норм конституційного права — це розподіл їх на групи в залежності від того чи іншого критерію. Вона проводиться з метою більш глибокого і повного проникнення в їх природу і зміст; волю законодавця; дає змогу виявити функціональні зв'язки правових норм та їх субординацію; допомагає вдосконалювати механізм реалізації таких норм.

Класифікація конституційних норм має глибоку об'єктивну основу, яка обумовлена самим змістом конституційного права як галузі права, його структурою, юридичною природою конституційних норм, а також функціями та спеціалізацією галузі конституційного права. Саме ці основи й повинні визначати критерії класифікації конституційно-правових норм.

Найбільш поширеною є класифікація конституційно-правових норм за їх змістом, який розкривається перш за все через предмет правового регулювання, уявлення про який дає нам система (зміст) Конституції України. У відповідності з цим усі норми можна поділити на кілька груп.

*Перша група* — це норми, які визначають основні засади конституційного ладу України. Ці норми проголошують Україну як суверенну і незалежну, демократичну, правову, соціальну державу, єдиним джерелом влади в якій є народ і конституційний лад якої ґрунтується на принципах пріоритету прав і свобод людини (громадянина), відповідальності держави перед людиною і суспільством за свою діяльність, верховенства права, політичного, економічного та ідеологічного плюралізму, територіальної цілісності, визнання пріоритету загальнолюдських цінностей, переваги загальновизнаних принципів міжнародного права над інтересами національного права та ін.

*Друга група* — це норми, які закріплюють основні конституційні права і свободи людини й громадянина.

*Третя група* — норми, які закріплюють народне волевиявлення (вибори, референдуми) та інші форми безпосередньої демократії.

*Четверта група* — норми, які закріплюють організацію державної влади: законодавчої, виконавчої та судової, влади Президента України, самоврядування тощо.

*П'ята група* — норми, які закріплюють територіальний устрій України, зокрема його визначальні принципи, систему адміністративно-територіального поділу, статус Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя.

Подібне групування норм Конституції проведене у відповідності з її структурою та розташуванням конституційних інститутів.

В залежності від змісту, норми конституційного права поділяються на *матеріальні* і *процесуальні*. Ще донедавна вважалось, що застосування процесуальних норм обмежується сферою кримінального, цивільного та адміністративного права. Для цього, між іншим, були об'єктивні підстави, що обумовлювались характером соціалістичного права, де процес, процедура в сфері діяльності державних органів мали другорядне, допоміжне значення. Практика діяльності Верховної Ради України, Президента України та інших органів переконливо спростовують таку думку: процесуальні норми мають надзвичайне, принципове значення. Вони є однією із передумов ефективної роботи державних органів, важливою гарантією законності в їх діяльності.

В теорії і практиці прийнято вважати, що норми матеріального права виражають зміст діяльності державних органів, визначаючи їх правовий статус, а процесуальні норми закріплюють порядок, способи, методи здійснення цієї діяльності шляхом встановлення конкретних організаційно-правових (процесуальних) форм реалізації норм матеріального права. Матеріальні норми відповідають на питання “що робити?”, а процесуальні — “як робити?”, взаємозв'язок між ними — це зв'язок змісту і форми.

На процесуальні норми є безпосередні вказівки в багатьох джерелах конституційного права України, причому в одних випадках вони подаються “в чистому вигляді”, в інших їх досить важко, а інколи й неможливо відділити від матеріальних норм.

Процесуальні норми є складовою частиною практично всіх інститутів конституційного права України. В цьому їх функціональне призначення: обслуговувати інститут, забезпечувати реалізацію його норм. Особливо характерно це для таких інститутів, як виборче право, парламентське право (законодавча влада), зокрема законодавчий процес, місцеве самоврядування тощо.

Тому не випадково, що існують акти, де процесуальні норми або займають особливе місце, або є домінуючими в структурі і змісті таких актів. Типовими в цьому відношенні є розділ Конституції, де йдеться про законодавчий процес, Закон про вибори Президента України, Закон про вибори народних депутатів України, Закон про всеукраїнський та місцеві референдуми. Найбільш "насичені" процесуальними нормами є акти, які визначають порядок роботи та прийняття рішень органами державної влади — державними органами — регламенти цих органів або закони про їх регламенти.

Процесуальні норми відіграють особливу роль в конституційному праві. Без них неможливе втілення в життя конституційних інститутів і норм. Ними визначається порядок діяльності державних органів, прийняття рішень з питань їхньої компетенції, реалізація таких рішень тощо.

Вони мають особливе, виняткове значення для юрисдикційної діяльності — діяльності Конституційного Суду. Діяльність Суду має чітко визначений процедурно-процесуальний характер, дотримання якого є неодмінною умовою його ефективного функціонування. Іншими словами, можна вести мову про конституційно-судовий процес, який стоїть в одному ряду з кримінальним чи цивільним процесом.

Конституційне процесуальне право не може обмежуватись лише нормами, які регулюють провадження в Конституційному Суді. Сюди з усією очевидністю треба віднести й інші процедурно-процесуальні норми, зокрема ті, які регламентують виборчий процес, процедуру реалізації своїх повноважень органами державної влади, народними депутатами України тощо. Які ж висновки можна зробити?

Основними рисами конституційно-правових процесуальних норм є:

1. Регулювання відносин, що складаються при дотриманні певного порядку (процедури) реалізації уповноваженими суб'єктами своїх функцій (громадянами — політичних прав) і виникають у сфері установчої, правотворчої, правозастосовної, контрольної та іншої діяльності і мають організаційно-процедурний характер.

2. Процесуальним нормам властива категоричність їх приписів, а суб'єкти, яким вони адресовані, наділені, як правило, державно-владними повноваженнями.

3. Процесуальні норми "обслуговують" матеріально-конституційні норми й покликані до життя потребами реалізації матеріальних норм.

4. Процесуальні норми являють собою певну систему. Їх умовно можна поділити на дві групи: регулятивні та юрисдикційні.

5. Конституційне право особливим чином поєднує в собі елементи матеріального і процесуального права, є, так би мовити, матеріально-процесуальним. Для виділення з конституційного права окремої галузі — конституційно-процесуальної — нині достатніх підстав не існує. До того ж у багатьох випадках поділити норми конституційного права на матеріальні і процесуальні і зосередити останні в одному процесуальному акті практично неможливо, тобто є проблеми кодифікації таких норм тощо. Очевидно, оптимальним варіантом у сучасних умовах може бути виділений конституційний процес в межах конституційного права України.

6. Критерієм класифікації норм конституційного права є насамперед його функції.

З огляду на це розрізняють насамперед регулятивні та охоронні норми. Це — головний розподіл норм конституційного права, який відповідає поділові спеціально-юридичних функцій на регулятивні та охоронні. На цій основі виникають конкретні регулятивні та охоронні правовідносини. Регулятивні (правоустановчі) відносини виникають здебільшого при встановленні суб'єктивних прав та обов'язків учасників правовідносин.

У свою чергу, регулятивні норми можуть бути зобов'язуючими, забороняючими та уповноважуючими.

Зобов'язуючі — це такі юридичні норми, які встановлюють обов'язок особи вчинити певні позитивні дії. Так, п. 1 ст. 92 Конституції України зобов'язує здійснювати законодавче регулювання конституційних прав, свобод і обов'язків громадян України, гарантії цих прав і свобод. Це — реалізація динамічної функції конституційного права, яка знаходить свій вияв в активних діях суб'єктів конституційно-правових відносин.

При здійсненні статичної регулятивної функції на особу покладаються пасивні обов'язки — утримуватись від певних дій.

Так, відповідно до ст. ст. 22, 24 Конституції України, передбачено: утримуватись від дій, які спрямовані на будь-яке пряме чи непряме обмеження прав, встановлення прямих чи непрямих переваг громадян за расовими і національними ознаками, так само, як і всяку проповідь расової або національної винятковості, ворожнечі або зневаги. Це — явна норма-заборона.

Прикладом реалізації пасивної функції можуть бути так звані абсолютні права, тобто права, носіям яких протистоїть невизначене коло зобов'язаних осіб (наприклад, право власності).

Уповноважуючі конституційно-правові норми встановлюють суб'єктивні права з позитивним наповненням, тобто права на здійснення тих чи інших позитивних дій. Таких норм багато в Конституції України, багатьох законах, які уповноважують, наприклад Президента України, здійснювати цілу низку дій на реалізацію його державно-правового статусу.

Серед конституційних норм немало спеціалізованих норм: загальних, дефінітивних, норм-принципів, установчих, гарантуючих, оперативних, колізійних та інших. За мірою визначеності конституційні норми бувають:

1) абсолютно визначені імперативні, які передбачають лише такий і тільки такий варіант поведінки (обрання Президента України народом України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років; формування Президентом України Кабінету Міністрів шляхом призначення Прем'єр-міністра за згодою Верховної Ра-

ди України і членів Кабінету Міністрів за поданням Прем'єр-міністра);

2) відносно визначені, які передбачають певну свободу вибору. Такі норми бувають ситуаційними, факультативними, диспозитивними. Ситуаційні норми дають можливість вирішувати питання залежно від конкретних ситуацій, які складаються в процесі здійснення влади народу України, наприклад, норма ст. 112 Конституції України щодо виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України в разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до чинної Конституції України (ст. 108, 109, 110, 111).

Факультативні — це такі норми, які поряд з основним варіантом передбачають факультативний варіант.

Диспозитивні норми надають право обрання варіанта поведінки на власний розсуд, якщо на це в законі нема конкретної заборони.

Диспозитивною є, наприклад, норма ст. 35 Конституції, вона дає право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає право свободи сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти релігійні та культові ритуальні обряди, вести релігійну діяльність.

Імперативні (абсолютно визначені) норми передбачають єдино можливий варіант поведінки. Так, прийняття до громадянства України — це виключна прерогатива Президента України.

Іншим прикладом імперативної норми є конституційний припис (ст. 94 Конституції) про те, що Закон України підписує Голова Верховної Ради України і передає його Президенту України. Імперативність тут абсолютна — ніхто не в змозі виконати вказані функції Голови Верховної Ради та Президента.

Спеціальні норми передбачають особливий порядок розгляду справ. Прикладом таких норм можуть бути деякі норми Закону про громадянство України.

Норми конституційного права можуть класифікуватись і за іншими ознаками. Так, за сферою дії норми бувають загальні і локальні; за тривалістю дії — постійні й тимчасові. Їх можна класифікувати також за органами,

що видають нормативні акти, можна розрізняти норми, видані Верховною Радою України, Президентом України, місцевою радою або іншим органом місцевого самоврядування тощо.

Можна класифікувати акти також за їх державно-правовою природою. Зокрема, за природою державно-владних повноважень. Так, деякі органи, посадові особи, не маючи необхідних повноважень, інколи отримують їх від інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування. Це так звані делеговані повноваження.

Норми конституційного права можна поділяти за їх юридичною силою. У відповідності з цим джерела конституційного права складають певну ієрархічну систему, в якій існує певна субординація правових актів, що ґрунтується на їх неоднаковій юридичній силі.

Норми конституційного права можна класифікувати за характером (ступенем) визначеності гіпотези конституційно-правової норми, яка може бути абсолютно визначеною, відносно визначеною і невизначеною.

Абсолютно визначена гіпотеза вказує на гранично визначені, конкретні і точні обставини дії диспозиції. Такою, наприклад, є норма про те, що рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Відносно визначена гіпотеза вказує лише на загальні умови, факти та обставини, пов'язані з застосуванням норми. Такою, наприклад, є гіпотеза норми ст. 81 Конституції України, в якій зазначається: "В разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата України припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду"

Гіпотези наведених норм чітко не визначають, які саме порушення спонукають норми до дії.

Норма з невизначеною гіпотезою дозволяє суб'єктам конституційно-правових відносин застосовувати її за власним розсудом, керуючись такими умовами, як: "у разі необхідності", "на власний розсуд", "у разі потреби" тощо.

Так, ст. 89 Конституції України зазначає, що Верховна Рада може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань.

За внутрішньою будовою гіпотеза може бути простою і складною. Проста гіпотеза вказує на одну умову застосування диспозиції конституційно-правової норми. Для складної гіпотези (а вона буває кумулятивною або альтернативною) характерна наявність двох чи більше умов, при настанні яких реалізуються приписи конституційно-правової норми.

\*

## Г л а в а 3

### Джерела конституційного права

#### 1. Поняття і зміст джерел конституційного права

Джерело права — це форма (спосіб) існування правових норм, яка перетворює право (як волю) в об'єктивовану реальність. Право як об'єктивована реальність існує в певних формах (в літературі навіть нерідко ототожнюють поняття “джерело права” і “форма вираження права”). Без такої об'єктивації державна воля народу не може стати матеріальною рушійною силою, яка творить право. Творення права — явище надзвичайно складне і багатогранне. В одних випадках таке творення втілюється в юридичних діях (звичайних актах) державних органів чи безпосередньо народу (його частини), в інших — в письмових актах — документах. Світова практика знає чимало джерел права. Це — акти-документи, традиції, правові (в тому числі й конституційні) звичаї, правові прецеденти. У більшості випадків вони складають систему джерел права (відповідно — систему джерел галузі права). Все це повною мірою стосується й конституційного права, яке також має відповідну систему джерел.

Важливе значення має вирішення питань про характер, зміст, генезис<sup>1</sup> (походження) та особливості джерел конституційного права України.

<sup>1</sup> Питання генезису конституційного права висвітлюються на основі робіт О. Степанюка.

В умовах становлення української державності, її правової системи нагальною є насамперед потреба відповісти на питання: чи можна вести мову про глибинні, історичні джерела конституційного права України? Чи, можливо, Україна не має їх?

Розуміння джерел конституційного права, як зазначив відомий французький правник-конституціоналіст М. Прело, не є повним, якщо воно ґрунтується лише на вивченні його сучасного стану. Потрібно звертатись також до минулого<sup>1</sup>.

Чи можна говорити про історію українського конституційного права? Так, першою Конституцією України є конституція Пилипа Орлика. Пам'ятками політико-правової думки українського народу є також статті та інші акти Б. Хмельницького. Першим актом, який безпосередньо започаткував національне конституційне право України, можна вважати IV Універсал Української Центральної Ради (1918). Він політико-правовим чином сформував, проголосив Україну як незалежну, самостійну і суверенну державу. На основі Універсалу було розроблено цілий ряд документів українського ренесансу, зокрема Конституцію УНР 1918 р., яка хоч і не була введена в дію, однак стала своєрідним акумулятором традицій надбань українського правничого досвіду.

Варто зазначити, що тогочасний український конституціоналізм досить плідно використовував прогресивні надбання світового конституціоналізму. Проте цей період розвитку тривав недовго і був перерваний затвердженням Конституції УРСР 1919 р. Ця Конституція була своєрідною рецепцією, певною мірою дублікатом Конституції РРФСР 1918 р., у сукупності з якою вона стала основним джерелом українського радянського державного права; хоча про дійсно національне конституційне право в Україні не могло бути й мови ні за формою, ні за змістом (тогочасна Україна була квазідержавою, право якої за змістом було декларативним, політичним, формальним). Панування радянської концепції конституціоналізму було припинено з прийняттям в 1990 р. Декларації про державний суверенітет та Акта проголошення

---

<sup>1</sup> Прело М. Конституционное право Франции. — М., 1957 — С. 24.

незалежності України в 1991 р. Ці документи стали вихою, яка започаткувала народження нового українського права.

По-різному оцінюють генезис конституційного права і його норм представники різних правничих шкіл, серед яких ряд українських науковців — С. Шелухін, Н. Палієнко, С. Дністрянський, В. Старосольський, О. Малицький.

Так, представник історичної школи Н. Палієнко вважав, що конституційне право виникає і розвивається завдяки об'єктивній внутрішній необхідності і в своїй основі опирається на народну свідомість, народний дух, притаманний кожній нації з моменту появи її на історичній сцені<sup>1</sup>. Конституція, стверджує С. Шелухін, виходить з народного життя, психіки, історії, побуту, бажань, прагнень й ідеалів народу. Норми права, таким чином, є похідними від звичаїв і традицій. Ось чому до законодавця ставиться цілий ряд вимог. Акти законодавства, правотворення є лише констатацією дійсного стану речей. Законодавець має досконало знати історію свого народу, його традиції, звичаї, сподівання та ідеали, міжнародні зв'язки. Лише опираючись на них, можна творити реально діюче конституційне право, яке має стати серцевиною національного права.

Представники позитивістської школи права вважають, що джерелом норм конституційного права є позитивне (прийняте державою, писане) право, яке встановлюється і примусово захищається державою. Будь-яка норма права, як стверджував родоначальник позитивізму Р. Ієрінг<sup>2</sup>, є відображенням, втіленням боротьби різноманітних потреб та інтересів у суспільстві. Конституційне право, відповідно до цього тлумачення, — це захищений державою інтерес, результат перемоги сильнішого інтересу чи продукт компромісу різних інтересів.

Б. Чичерін, російський політичний діяч і науковець, вважав, що джерелом конституційно-правових норм є держава, саме вона творить право, забезпечує розумне співвідношення незалежних воľь суб'єктів суспільних

<sup>1</sup> Палієнко Н. И. Учение о существе права и правовой связанности государства. — Харьков, 1908. — С. 82.

<sup>2</sup> Иєринг Р. Борьба за право. — Спб., 1895.

відносин. Іншими словами, держава — всемогутній феномен: вона виникає поза правом, є його джерелом і ніяким чином не зв'язана з правом.

Цілком очевидно, що ідеї позитивістської школи були взяті на озброєння радянським конституціоналізмом, причому особливий акцент робився на таких постулатах, як класова боротьба, фетишизація держави, диктатура пролетаріату. Вважалось, що тільки держава творить і реалізує конституційне право, причому таке право має обов'язково бути писаним. З огляду на це принципово заперечувалась можливість існування (використання) конституційно-правових звичаїв, договорів, прецедентів, судових звичаїв. В науці конституційного права було поширено твердження, що його норми — це результат правотворчості держави, що всі вони є державними приписами, які встановлюються і охороняються державою, що воля держави складає їх зміст. Тому ніякої мови не могло бути про безпосередню правотворчість народу, про акти референдуму, конституційно-правовий договір як джерела конституційного права. З іншого боку, акцент на безмежній могутності держави об'єктивно обумовлював факт незадовільного закріплення статусу особи, її взаємовідносин з державою, вузькість і обмеженість її конституційних прав.

Безперечно, роль держави (особливо в сучасних умовах) у творенні й реалізації конституційного права не можна ні применшувати, ні перебільшувати. Головне тут — дотримання "міри".

З точки зору соціологічних теорій права, конституційне право є наслідком певних соціальних зв'язків (станів): генезисом конституційних норм є різноманітні соціальні інститути як автономні соціальні утворення; природу конституційних норм треба виводити з "соціальної солідарності людей" (Л. Дюгі).

Марксистсько-ленінська концепція конституційного права ґрунтувалась на безапеляційному твердженні, що право — це вираження волі пануючого класу, яка піднята до закону і визначається матеріальними умовами існування цього класу, а державне право — це знаряддя пануючого класу, засіб втілення в життя політики сили, реалізація гасла: "Боротьбою здобувається право".

Представники політологічної школи права вважають, що право, в т. ч. конституційне, є засобом політичного регулювання суспільного життя, важливим інструментом здійснення політики (закон є політична міра, є політика). Це стосується, насамперед, конституції, яка розцінюється ними як явище політичне, засіб політичного керівництва суспільством. Англійський політолог П. Бромхед зазначав: "Конституція становить собою звід правових норм і звичаїв, які визначають і регулюють політичні відносини", виступає одним з аспектів політичної системи, яка є більш широким поняттям<sup>1</sup>.

Таким чином, визначити і систематизувати усі витoki конституційного права досить непросто, розглянуті нами теорії свідчать: в кожній із них є своє раціональне зерно.

Спільною для всіх шкіл (теорій) є проблема інтересу. Суспільство пронизане, наповнене інтересами різноманітних соціальних груп, узгодження і реалізація яких є змістом життєдіяльності суспільства. Це досягається різноманітними засобами й методами, в тому числі примусовими, оскільки далеко не всі інтереси можуть бути узгоджені добровільним чином. Треба визнати, що такі методи мають право на життя, однак домінуючими, всеосяжними вони бути не можуть, бо це спричинить нестабільність в державі, виникнення соціальних конфліктів. Треба шукати компроміс, консенсус, тим більше, що правова норма — це погоджений інтерес, результат компромісу. Ї роль держави, а відтак і конституційного права, в цьому процесі незаперечна, право формалізує результати, формулює їх у вигляді відповідних норм.

Соціальна злагода, соціальний консенсус — мета і ціль молодого українського суспільства; це відповідає ментальності українського народу, його прагненню зберігати територіальну цілісність і єдність, його намаганням уникнути силового вирішення соціальних конфліктів, його ставленню до інтересів некорінних національностей. Все це має стати основою конституційного

---

<sup>1</sup> Бромхед П. Эволюция британской конституции. — М., 1978. — С. 26.

права України, головне соціальне призначення якого — реалізація ідеї соціальної злагоди.

Джерела конституційного права закріплюють найважливішу сферу політико-правових відносин, які виникають у процесі здійснення народовладдя. Це обумовлює багатство змісту таких джерел, оскільки народовладдя — надзвичайно складний комплекс економічних, політичних, соціальних, соціально-психологічних та інших відносин. Такі відносини виникають при безпосередній реалізації національного, державного та народного суверенітету народу. В таких джерелах втілюються основи конституційного ладу, взаємовідносини особи й держави, національного та адміністративно-територіального будівництва, побудови органів державної влади. Одна з особливостей джерел конституційного права полягає в тому, що значна їх частина має політичний характер. І це цілком природно, оскільки конституційне право — найбільш “політизована” галузь національної системи права.

Об’єктом конституційного права є політика, яку, звичайно, розглядають як відносини класів і соціальних груп щодо державної влади. Основним змістом політики, як вже зазначалося, є здійснення влади. Акти, в яких акумулюються політичні рішення, що приймаються в процесі здійснення влади, мають виняткове, принципове значення. Вони є предметом спеціальної уваги законодавця. Їм притаманний особливий механізм реалізації, особливий характер відповідальності суб’єктів конституційно-правових відносин. Конституційно-правова відповідальність є різновидом політико-правової відповідальності.

Важливою ознакою джерел конституційного права є їх вольовий характер. Проблема вольового наповнення джерел конституційного права має неабияке значення для теорії і практики. Державна воля, яка матеріалізується в правових актах, — надзвичайно складне соціальне явище. Тут переплітаються матеріальні, ідеологічні, соціально-психологічні та інші фактори. Воля — це елемент психіки, одна з найважливіших її функцій.

Психологічний аспект джерел конституційного права має особливе значення. За допомогою таких джерел во-

ля та інтереси суб'єктів конституційного права стають загальнообов'язковими, стають законом, який в подальшому визначає волю й поведінку вже інших суб'єктів.

Що означає втілити волю в закон? У загальному вигляді це означає надати конкретній волі загальнообов'язкового характеру, втілити її у правовому акті, який в разі потреби охороняється силою держави. Тут воля переплітається з владою: воля не має соціальної ваги, якщо її реалізація не забезпечується владою, яка при потребі може застосувати примус. У той же час треба мати на увазі, що не можна звести сутність влади до примусу, до насильства.

Джерела конституційного права є результатом правотворчості державних органів та безпосереднього творення права самим народом. Причому така правотворчість має особливий характер, оскільки вона закріплює найбільш важливі відносини — відносини влади.

В останній час в Україні стала реальністю й така безпосередня форма демократії, як референдум (прийняття громадянами шляхом голосування законів, інших рішень з важливих питань загальнодержавного та місцевого значення). Порядок підготовки і проведення всеукраїнського та місцевих референдумів регулюється Конституцією України, Законом України від 3 липня 1991 р. "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", а також іншими законодавчими актами України. Ст. 1 цього Закону передбачає, що закони, інші рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу по відношенню до законодавчих актів Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, виконавчих і розпорядчих органів державної влади Автономної Республіки Крим, підзаконних актів міністерств і відомств України та Автономної Республіки Крим, рішень місцевих рад. Рішення, прийняті місцевими референдумами, мають вищу юридичну силу по відношенню до рішень рад, на території яких вони проводилися. Закони, інші рішення, що прийняті референдумом, не потребують будь-якого затвердження державними органами і можуть бути ска-

совані або змінені лише у порядку, передбаченому Законом про всеукраїнський та місцеві референдуми.

Джерела конституційного права мають комплексний характер, оскільки об'єднують і матеріальні, і процесуальні норми. Це, між іншим, характерно й для інших галузей права, але для конституційного права така комплексність має особливе значення. Конституційне право не має "паралельної" галузі, як це властиво для цивільного та кримінального права. Цивільно-процесуальне та кримінально-процесуальне право — цілком самостійні галузі національної правової системи. В конституційному праві і матеріальні, і процесуальні норми об'єднуються в одному акті, що обумовлено, насамперед, вимогами законодавчої техніки. Співвідношення матеріальних та процесуальних норм в джерелах конституційного права не однакове. В одних випадках в актах переважають норми матеріального права, які закріплюють здебільшого правовий статус державних органів і їх компетенцію. Це, так би мовити, статичний бік державно-правового становища суб'єктів конституційного права.

В інших випадках завданням актів є встановлення процедури (порядку) діяльності державних органів. Типовими у цьому відношенні є різноманітні регламенти, які детально впорядковують процедуру діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України. Процесуальними актами певною мірою можна вважати також Закон "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 р., Закон "Про вибори Президента України", Закон "Про вибори народних депутатів України" 1997 р. Більшість норм цих актів є нормами процесуального права. На жаль, таких актів досить мало, хоч потреба в них надзвичайно велика.

Впорядкування процедур — важлива умова ефективної роботи державних органів, дотримання ними законності і правопорядку. В більшості випадків законодавець цю проблему вирішує досить просто: в одному документі він об'єднує матеріальні і процесуальні норми (причому співвідношення їх, як правило, складається на користь матеріальних норм). В деяких випадках процесуальні норми об'єднуються в один структурний під-

розділ правового акта. Так, наприклад, в Законі про громадянство України в редакції від 16 квітня 1997 р. процесуальні норми зосереджені в основному в розділах 6 (“Порядок розгляду заяв і подань з питань громадянства України”) і 8 (“Оскарження рішень з питань громадянства”). Такий спосіб організації правового матеріалу не є випадковим. Очевидно, немає рації видавати окремі акти, який реалізував би процедури, пов’язані з набуттям чи втратою громадянства України.

І нарешті, варто мати на увазі, що більшість джерел конституційного права виходять за межі права: можна говорити про економічні джерела (наприклад, відносини власності), політичні (програми і платформи діяльності політичних партій, інші документи політичного характеру), соціальні (соціальна діяльність класів, соціальних груп, громадських об’єднань), соціально-психологічні (різноманітні психологічні установки, мораль).

## 2. Види джерел конституційного права

У своїй сукупності джерела конституційного права утворюють надзвичайно складну як за структурою, так і за змістом динамічну систему, елементами якої є акти, що містять конституційно-правові норми. Множинність конституційних відносин та різноманітність їх об’єктів обумовлюють різні види правових приписів, а відтак — різноманітність видів джерел конституційного права. Це, між іншим, зобов’язує законодавця дбати про форми вираження і способи інституціоналізації суспільних відносин, тобто про опосередкування цих відносин відповідними конституційно-правовими нормами. Ось чому у більшості випадків вибір законодавця визначений наперед. В законі гранично чітко вказана форма актів, які приймає той чи інший орган, а започатковує цей перелік найважливіший політико-правовий документ України — Конституція України<sup>1</sup>.

Так, у відповідності зі ст. 91 Конституції, Верховна Рада України приймає закони України, постанови та інші акти. Така організована визначеність форм право-

<sup>1</sup> Конституція як основне джерело конституційного права з огляду її особливої ваги і значення розглядається в окремому розділі.

творчості й правозастосування має принципове значення: Верховна Рада зобов'язана приймати саме такі акти. Кожен із видів актів Верховної Ради має своє функціональне призначення, закріплює (регулює) певний вид суспільних відносин. Найважливіші із цих відносин регламентуються за допомогою законів, тобто актів нормативного характеру. Правозастосувальна діяльність знаходить своє опосередкування в актах-постановах, деклараціях, зверненнях, заявах. Прикладом таких актів може бути Звернення Верховної Ради України до Північно-атлантичної асамблеї (ПАА) від 3 червня 1992 р. (з приводу прийняття Верховною Радою Російської Федерації 21–22 травня 1992 р. Постанови “Про правову оцінку рішень вищих органів державної влади РРФСР щодо зміни статусу Криму, прийнятих у 1954 р.” та Заяви до Верховної Ради України). Чи значить це, що Верховна Рада України не може прийняти інших актів, що вона обмежена зазначеним переліком? Треба думати, що ні. Практика знає випадки, коли Верховна Рада України приймала акти, яких немає у вказаному переліку. Так, 12 грудня 1991 р. Верховна Рада України прийняла застереження до Угоди про створення Співдружності Незалежних Держав, підписаної від імені України 8 грудня 1991 р. в Мінську, в якому вона визначила своє ставлення до цієї організації.

В Конституції України у ст. 106 є вказівка на те, що Президент України на основі і на визнання Конституції і законів України видає укази й розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Кабінет Міністрів України видає постанови і розпорядження (ст. 117 Конституції України). Ст. 144 Конституції надає право органам місцевого самоврядування приймати рішення в межах повноважень, визначених законом.

Говорячи про згадані акти, треба мати на увазі, що не всі з них є джерелами конституційного права. Такими є ті з них, які містять норми конституційного права.

Класифікувати джерела конституційного права можна, наприклад, у залежності від способів правотворчості. У такому разі вони можуть поділятися на: акти референдумів; нормативні акти територіальних громад та органів місцевого самоврядування; санкціоновані держа-

вою звичаї, традиції; акти, що є результатом імплементації норм міжнародного права; угоди, договори, конвенції та інші акти, які укладає Україна з іншими державами.

До речі, говорячи про джерела конституційного права, часом допускають термінологічні неточності. Йдеться, насамперед, про поняття “законодавство”, яке нерідко і в теорії, і в практичній діяльності вживається в розумінні, що будь-який правовий акт є актом законодавства. Це призводить до ототожнення правових актів з законом, до надання деяким з них невластивих для них якостей. Те ж саме стосується терміну “закон”, який досить часто ототожнюється з будь-якими нормативними актами правотворчості. Слід також розмежовувати поняття “законодавство” і “законодавчі акти”.

Закон — найбільш універсальний засіб вияву і закріплення державної волі народу, його суверенітету. Закріплюючи головні політичні, економічні та інші інтереси мас, закон встановлює фундаментальні засади правового регулювання.

В ієрархії правових актів закони належить провідне місце; всі акти повинні відповідати закону, видаватись на основі і на виконання його, тобто бути підзаконними; ні один орган не в змозі скасувати або призупинити закон, крім випадків, передбачених Конституцією України; зміна закону тягне за собою обов'язкову зміну підзаконних актів, виданих на його основі і у відповідності з ним; закон є визначальною умовою незалежного політико-правового режиму і законності України. Об'єднуючись в окремі правові системи на основі спільних завдань і цілей правового регулювання, закони в той же час поділяються на певні види в залежності від: предмета правового регулювання; органів, які приймають закон; сфери дії тощо. Так, закони можуть поділятися на такі, що приймаються Верховною Радою України і що приймаються шляхом референдуму; конституційні та звичайні; постійні, тимчасові й виняткові. В свою чергу, такі різновиди законів можуть поділятися на певні групи.

Звичайні закони, наприклад, поділяються на кодифікаційні й поточні. Кодифікаційний акт займає особливе місце в системі законодавства України. Найбільш типо-

вим прикладом таких актів є Закон “Про громадянство України” в редакції від 16 квітня 1997 р., в якому зосереджені не тільки норми конституційного, а й інших галузей системи права України: цивільного, сімейного тощо.

#### ЗАКОН - ДЖЕРЕЛО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Закон у широкому розумінні — це встановлені державою загальнообов'язкові правила. У власне юридичному значенні закон — це нормативно-правовий акт, прийнятий представницьким органом законодавчої влади чи шляхом безпосереднього волевиявлення народу (референдумом), що регулює найбільш важливі суспільні відносини і має найвищу юридичну силу в системі законодавства України.

Конституційні закони (КЗ) — особливі нормативно-правові акти в системі українського законодавства, які за своїм політико-правовим змістом, предметом правового регулювання та юридичною силою займають після Конституції особливе місце, органічно розвивають, продовжують її.

Таким законам належить надзвичайно важлива роль у забезпеченні конституційного регулювання суспільних відносин. Вони є своєрідними супутниками Конституції і входять в систему конституційного законодавства. Їх спорідненість з Основним Законом полягає насамперед у тому, що в Конституції є безпосередня вказівка на необхідність видати той чи інший закон, який має розвинути ту чи іншу статтю. Таких законів досить багато.

До конституційних, або органічних законів відносяться також закони про органи державної влади — законодавчої, виконавчої і судової про статус Президента України; про політичні партії; територіальний устрій України; про місцеве самоврядування; власність; міжнародні договори; зовнішньоекономічну діяльність.

За порядком прийняття, структурою, формою та іншими ознаками КЗ нічим не відрізняється від звичайних законів. Поняття “конституційний закон” в офіційному законодавстві не трапляється, про нього нема згадки не

тільки в нині чинній, а й попередніх радянських конституціях. Однак у науковій літературі цей термін набув поширення, хоч єдиної думки про зміст, функціональне призначення та особливості КЗ немає.

Принагідно зазначимо, що в законодавстві деяких країн — Італії, Франції та ін. — термін “конституційний закон” чи його синонім — “органічний закон” зустрічається досить часто. Відмітимо, що термін “конституційний закон” використовували класики марксизму-ленінізму, розуміючи під таким Основний Закон держави. Необхідність конституційного закону обумовлена не тільки предметом державного (конституційного) права, але й функціональними можливостями самої Конституції, яка регулює відповідні суспільні відносини лише певним чином. Вона має чітко окреслене коло правового регулювання. Межі такого регулювання не можна переступати, оскільки це загрожує перетворити Конституцію у звичайний закон і призведе до того, що вона стане надзвичайно громіздким і малоефективним політико-правовим документом. З огляду на це необхідність конституційних законів цілком очевидна. Такі закони є “малymi” конституціями, яким належить особливе місце і значення в конституційній системі.

Які ж властивості та специфічні ознаки, що споріднюють КЗ з Конституцією і ставлять його над іншими, “звичайними” законами? Це, насамперед, предмет правового регулювання, яким є основоположні суспільні відносини, що визначають найголовніші соціально-економічні та політичні характеристики суспільства. Функція КЗ — законодавче оформлення таких відносин у вигляді провідних державно-правових принципів та інститутів: інститут виборчої системи, громадянства, прав і свобод громадян тощо. Нерідко норми і принципи Конституції живою тканиною вплітаються в текст КЗ, що підтверджує органічну єдність цих законів з Конституцією. Про це свідчать, наприклад, статті Конституції, що практично без змін переносяться в тексти КЗ про громадянство, регламент тощо. Виправданою була б особлива процедура “прийняття та зміни” КЗ, яка передбачала б їх прийняття або зміну двома третинами голосів складу парламенту при наявності висновку

Конституційного Суду про конституційність проєктів законів, змін чи доповнень до них.

Комплексність — одна з визначальних рис КЗ. До свого складу вони інкорпоруєть норми багатьох галузей права. Типовим у цьому відношенні є закон про громадянство України, який містить норми конституційного, цивільного, сімейного, міжнародного права. До речі, комплексність — неодмінна умова формування і законодавчого закріплення відповідного інституту як складного політико-правового утворення. Звідси — підвищений рівень процедурно-процесуального наповнення КЗ, оскільки однією з його функцій є створення необхідних процесуальних умов життєдіяльності матеріальних норм Конституції, особливо багато таких норм у регламентах, законах про вибори.

КЗ відзначаються підвищеною стабільністю, що обумовлюється характером суспільних відносин, які ними регулюються. Серцевину цих відносин складають відносини повновладдя народу, які об'єктивно вимагають особливої сталості правової основи. Саме таку функцію покликані виконувати конституційні закони. Ось чому сама Конституція визначає особливий (ускладнений) порядок прийняття, набрання чинності і зміни конституційних законів.

В юридичній літературі зроблена спроба віднайти найбільш вагомні риси юридичної природи КЗ. Вони такі: по-перше, це закони, які з огляду соціально-політичної важливості займають після Конституції особливе місце і утворюють відносно самостійний масив взаємозв'язаних актів; по-друге, це закони, що мають пріоритет перед звичайними законами; по-третє, ці закони мають чітко окреслену сферу регулювання; по-четверте, за змістом і функціональним призначенням вони мають комплексний характер з широкою сферою застосування; по-п'яте, для них характерна підвищена стабільність і триваліші строки дії; по-шосте, для них притаманна конкретно-регулятивна дія, тобто реалізація норм в конкретних правовідносинах.

Конституційні закони, писав Л. П. Юзьков, на відміну від Основного Закону своїм регламентуючим впливом охоплюють не весь комплекс конституційної матерії, а

лише певні, до того ж найважливіші її сфери (сторони), причому важливість тих чи інших частин (сторін, сфер) відповідних суспільних відносин, необхідність їх юридичної фіксації саме в формі конституційних законів прямо визначаються Конституцією<sup>1</sup>. Безперечно, не так просто визначити важливість тієї чи іншої сфери конституційного регулювання, окреслити відповідні критерії, уникнути при цьому суб'єктивізму. Тому, твердить С. Л. Зіве, сама по собі важливість законів ніяк не може бути підставою для виділення їх в особливу категорію законів, що мають конституційне значення. Крім того, вважає він, подібна система ускладнює конституційне регулювання і позбавляє його чіткості й ясності<sup>2</sup>.

На сьогодні вже прийнято, а також передбачається прийняти, немало конституційних законів, що свідчить про можливість їх класифікації. Виходячи зі змісту конституційних законів, Л. П. Юзьков виділяв органічні, номінальні і ординарні конституційні закони. За допомогою органічних конституційних законів вносяться зміни й доповнення (а в майбутньому, можливо, робитимуться поправки) до чинної Конституції. Вони включаються як органічна (невід'ємна) частина до самого тексту Основного Закону або додаються у формі поправок. Процедура їх прийняття і зміни максимально ускладнені: порядок їх прийняття нічим не відрізняється від порядку прийняття Конституції.

Номінальними є ті конституційні закони, перелік і назва яких передбачені в Основному Законі (наприклад, Закон про Кабінет Міністрів та ін.). Ці закони є своєрідним продовженням Конституції, їх положення в текст Конституції не включаються. Це — здебільшого статутні акти, головне призначення яких — конкретизувати й деталізувати певні конституційні норми.

Порядок прийняття, набрання чинності і зміни номінальних конституційних законів ускладнений по відношенню до порядку прийняття, набрання чинності та зміни ординарних (звичайних, на які є лише по-

<sup>1</sup> Юзьков Л. П. Конституційні закони: утвердження концепції і становлення практики // Рад. право. 1991 № 5 С. 13

<sup>2</sup> Зіве С. Л. Источники права. М., Наука. 1981 С. 70

силання в Конституції без зазначення їх назви) законів, але спрощений по відношенню до порядку прийняття і набрання чинності органічних конституційних законів<sup>1</sup>.

#### РЕГЛАМЕНТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Регламент, як процесуальний нормативний акт, фіксує правову регламентацію порядку діяльності Верховної Ради України. Це надзвичайно важливий правовий документ, дотримання вимог якого забезпечує ефективність і законність роботи Верховної Ради в цілому, її комісій, депутатів та їх об'єднань. Регламент — похідний від Конституції акт, який приймається на її основі, конкретизує її положення, забезпечує перехід норм Конституції із “статички” в “динаміку”. Принципово важливим є питання співвідношення Конституції і Регламенту, проблема розмежування сфер, які регулюються Основним Законом і нормуються Регламентом. Чи може Регламент містити положення, які є новими щодо Конституції, в якій мірі вони повинні відповідати її нормам? І той, і другий акт, регламентує роботу парламенту. Як запобігти можливої підміні конституційних норм положеннями Регламенту? Конституція визначає основи організації і діяльності парламенту, встановлює вихідні положення парламентських процедур. Вона не може бути перевантажена процедурними нормами. Прерогативами Основного Закону є: положення, що встановлюють повноваження, зміст діяльності Верховної Ради, її органів і депутатів, що беруть участь в її роботі; порядок формування, скликання, розпуску і продовження повноважень парламенту; підстави зібрання народних депутатів на сесії, їх черговість; кворум для прийняття рішень; порядок внесення змін і доповнень до Конституції. Як і будь-який нормативний акт, Регламент повинен конкретизувати конституційні приписи, причому межа такої конкретизації може бути досить широкою. Проте Регламент не може “виходити” за таку межу, або регулювати

<sup>1</sup>Юзьков Л. П. Вказ. праця. — С. 13–14; Юзьков Л. П. Верховенство Конституції і конституційність законів // Правова система України: теорія і практика. — К., 1993. С. 19.

не властиві йому відносини. Тут стримуючим фактором, який виключає можливість легально змінювати Конституцію, є підпорядкованість Регламенту конституційним нормам: останні мають вищу юридичну силу.

#### АКТИ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ

Закони України, як вже зазначалось, можуть бути прийняті народним голосуванням (всеукраїнським референдумом). Референдум — це безпосереднє волевиявлення народу, спрямоване на встановлення, зміну чи скасування правових норм. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, референдум — це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення. Референдум — особливий вид правотворчості, коли верховним законодавцем, творцем права виступає сам народ, минаючи представницькі та інші органи влади.

Санкціонуючи найважливіші загальнообов’язкові правові норми, народ підтверджує свою виняткову правомочність, вирішуючи безпосередньо будь-яке питання життєдіяльності країни. Це — вираз державної волі народу, належності влади в державі саме народу. Народ — носій влади, державного, народного і національного суверенітету. Референдум, нарешті, — це свідчення зрілості суспільства, його громадян, показник демократизму інститутів суспільства й держави.

Ось конкретний приклад організації та проведення місцевих референдумів.

В ряді населених пунктів Глибоцького району Чернівецької області, де компактно проживають громадяни України румунської національності, влітку 1993 р. за пропозицією органів самоврядування був проведений ряд місцевих референдумів. На референдумах були розглянуті питання про повернення населеним пунктам їх історичних назв. Переважною більшістю голосів населення проголосувало за те, щоб с. Дубівка повернути його історичну назву Опришени, с. Порубне — Теремлице, с. Підлісне — Йорданешти, с. Широка Поляна — Сучевані.

Юридична природа актів референдуму досить багата і різноманітна. Вони можуть бути нормативно-правовими чи індивідуально-правовими, тобто містити норми права або бути актами застосування права. Рішення, прийняті в порядку референдуму, мають найвищу юридичну силу, оскільки безпосереднє волевиявлення народу має виключати в майбутньому можливість зміни чи будь-якого коригування його державними органами або посадовими особами. Про це прямо говорить закон: закони, прийняті референдумом, не потребують будь-якого затвердження державними органами і можуть бути скасовані референдумом, а також рішенням Верховної Ради України, прийнятим більшістю не менш як дві третини від загальної кількості народних депутатів України з наступним його затвердженням на референдумі.

Іншими словами, акти референдуму володіють імунітетом, статусом “недоторканності”: їх можна змінити чи скасувати лише референдумом. Закон або інше рішення, прийняті референдумом, вступають в силу з моменту їх опублікування, якщо в самому законі або рішенні не зазначений інший строк. Акти, прийняті референдумом, мають багато спільного з іншими актами і в той же час їм притаманні особливі ознаки, що відрізняють їх один від одного та від інших конституційно-правових актів. Насамперед, відносно змісту, призначення та функцій розрізняють референдуми конституційні і звичайні. Безумовно, Конституція — особливий акт в системі джерел конституційного права. Конституція — це акт установчого характеру, акт установчої влади, який започатковує підвалини, основи конституційного ладу, на ґрунті якого будуються і функціонують усі інші відгалуження влади.

Законодавчий референдум своєю метою має прийняття чи зміну законів, в тому числі й конституційних. Предметом референдуму може бути й скасування певного закону або окремих його положень. Законодавець також закріпив випадки, коли рішення можуть прийматись виключно референдумом. Це так званий імперативний (обов'язковий) референдум. Предметом такого референдуму є, відповідно до ст 73 Конституції України, питання про зміну території України.

Референдуму як способу прийняття законів властиві риси, які, з одного боку, споріднюють його з іншими законотворчими процесами, а з другого — підкреслюють його специфіку. Йому, насамперед, властиві певні риси законодавчого процесу. Референдум є певною цілісністю, в той же час — це ряд відносно самостійних процедур, що здійснюються послідовно. Така послідовність гранично чітко простежується в структурі Закону “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”. Він містить розділи про призначення референдуму, підготовку, проведення референдуму, порядок голосування і визначення підсумків референдуму, і нарешті, опублікування законів, прийнятих референдумом.

Призначення або проголошення референдуму — перша стадія референдуму. Всеукраїнський референдум, наприклад, призначається Верховною Радою України або Президентом України. Верховна Рада, зокрема, призначає референдум про зміну території України, а Президент України призначає референдум щодо внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України. Проголошує референдум за народною ініціативою Президент України.

Громадяни своє право на ініціювання референдуму реалізують шляхом збору підписів учасників майбутнього референдуму, що організовують і здійснюють ініціативні групи (ст. 125 Закону). Така група створюється на зборах громадян і після її реєстрації у встановленому ст. 17 Закону порядку Центральною Комісією з всеукраїнського референдуму може здійснювати збір підписів. Закон визначає повноваження Верховної Ради України у випадку одержання нею належним чином оформленої пропозиції про проведення референдуму. Такі повноваження зафіксовані в ст. 21 Закону. В цих випадках вона приймає одне з рішень:

- про призначення референдуму;
- про відхилення пропозиції про проведення референдуму у разі наявності серйозних порушень Закону України про всеукраїнський та місцеві референдуми;
- про прийняття рішення, яке пропонується у вимозі про призначення референдуму.

Інколи виникає питання, який документ — проект

закону чи прийнятий Верховною Радою акт — має бути предметом референдуму? Коли йдеться про прийнятий Верховною Радою закон, то йдеться про його затвердження референдумом, якщо про законопроект, то — про його прийняття. Логіка речей вимагає, щоб депутати одночасно з прийняттям закону Верховною Радою ставили питання про його подальше затвердження всеукраїнським референдумом. Якщо таке питання не ставиться, то закон набуває чинності в загальному порядку. Верховна Рада може вирішити питання про винесення на референдум будь-якого внесеного на її розгляд питання. Вимагати проведення референдуму з питань затвердження або скасування Конституції можуть не менше трьох мільйонів громадян.

Закон передбачає певний комплекс організаційних процедур, які передують безпосередньому голосуванню. Це — утворення дільниць для голосування, комісій з референдуму, складання списків виборців, ознайомлення з ними виборців, висвітлення в засобах масової інформації ходу підготовки референдуму тощо. Після цього настає третя стадія — прийняття закону референдумом, коли народна воля матеріалізується в конкретних актах всенародного голосування. Закон чітко регламентує цю процедуру, яка здійснюється у відповідності з установленними принципами. Ст. 41 Закону передбачає, що проект закону вважається ухваленим громадянами, якщо за нього було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у референдумі. На практиці це означає, що закон може бути прийнятий за умови, якщо за нього проголосувало більше 25 відсотків всіх громадян, що мали право брати участь у референдумі.

#### АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Конституційний Суд України — важлива ланка механізму правової охорони Основного Закону республіки Конституційний Суд має досить широкі повноваження. Деякі його акти можуть містити конституційно-правові норми. Йдеться про ті рішення Конституційного Суду, які приймаються з питань невідповідності нормативно-правових актів, що містять норми конституційного права, Конституції і законам України та визнаним Украї-

ною міжнародним актам. Такі рішення приймаються більшістю від загального складу суддів і є остаточними. Вони породжують певні юридичні наслідки: втрачають силу (стають нечинними) нормативно-правові акти (окремі їх положення) в разі їх невідповідності Конституції і законам чи належним чином укладеним і ратифікованим міжнародним договорам і угодам (ст. 22 Закону України "Про Конституційний Суд України").

Рішенням Конституційного Суду властива особлива юридична сила, оскільки вони стосуються конкретних нормативно-правових актів чи окремих їх положень. У зв'язку з цим виникає ряд питань щодо юридичної сили актів Конституційного Суду, тривалості їх дії, нормативності та інших елементів їх юридичної природи.

Основним з цих питань є питання про характер нормативності подібних актів: такі акти є нормативно-правовими чи індивідуально-правовими (тобто такими, що вичерпують свою силу разовою дією). Без сумніву, такі акти не можна вважати "класичними" нормативно-правовими актами, вони не містять типової правової норми. Це — індивідуальні конституційно-правові акти, за винятком актів тлумачення Конституції і законів. Їм властива підвищена юридична сила в порівнянні з іншими конституційно-правовими нормативними актами, крім, звичайно, актів референдуму і Конституції, підвищена гарантія стабільності. Вони є остаточними і обов'язковими. Вони можуть бути переглянуті лише самим Конституційним Судом за вимогою не менше двох третин загальної кількості його суддів. У Законі не передбачений порядок їх вступу в дію. Однак та обставина, що вони підлягають публікації у "Відомостях Верховної Ради України" та "Голосі України", дозволяє вважати моментом набрання ними сили саме момент їх опублікування в цих офіційних органах.

#### АКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Практика делегування повноважень, під якою звичайно розуміють передачу повноважень одного суб'єкта суспільних відносин іншому, має давню історію і набула досить значного поширення. Народ передає законодавчі повноваження представницьким органам, ті, в свою чер-

гу, — виконавчим. Повноваження передаються по горизонталі і вертикалі. Повноваження — один з найважливіших елементів правового статусу державного органу, за допомогою якого реалізується та чи інша його функція. Практично кожен орган, кожна службова особа вже з початку свого виникнення наділені певними повноваженнями, зміст і характер яких знаходить своє закріплення в правових актах, що визначають їх статус. Кожному суб'єкту притаманні лише йому властиві права і обов'язки в конкретних сферах державної, господарської чи соціально-культурної діяльності. Однак розподіл повноважень, визначення їх обсягу і меж — надзвичайно непроста справа, яка потребує значних зусиль, теоретичних обґрунтувань та практичних навиків.

Це знаходить своє конкретне підтвердження в сучасних умовах розбудови громадянського суспільства, української державності, де процес поділу влад відбувається досить болісно. Законодавча, виконавча та судова влади відповідатимуть своєму соціальному призначенню, будуть повноцінними і ефективними лише за умов їх чіткої диференціації та визначеності. Має бути виключено будь-яке втручання однієї гілки влади в сферу діяльності іншої, підміна їх функцій і повноважень. Це — альфа і омега функціонування механізму повновладдя українського народу, всіх його структурних підрозділів.

До чого призводить порушення такого принципу свідчить практика колишньої командно-адміністративної системи, де підміна функцій, втручання одного органу в сферу діяльності іншого було звичайним явищем, яке породжувало безліч соціальних деструкцій, в тому числі у сфері законності і правопорядку. Цьому значною мірою сприяло марксистсько-ленінське положення про зосередження всієї повноти влади в руках рад народних депутатів, підпорядкованості їм інших органів влади, заперечення ідей парламентаризму тощо. В той же час набула значного поширення практика передачі повноважень одних органів іншим, причому така передача (делегування) далеко не завжди була добровільною. В багатьох випадках спостерігалась примусова узурпація повноважень. Так, ради робітничих і селянських депутатів вже з початку їх існування в молодій Радянській

державі були позбавлені своїх повноважень, які на довгі десятиріччя стали надбанням партійних органів. Тут, безперечно, варто не забувати про ідеологічний аспект проблеми: колишня влада турбувалась про свій демократичний імідж. Яскравим свідченням цього було делегування деяких державно-владних повноважень громадським організаціям, зокрема профспілковим організаціям у сфері трудових відносин, соціального страхування та оздоровлення трудящих, хоч ніякої реальної потреби в цьому не було, це звичайні функції держави та її органів.

Делегування (передача) повноважень має й інше підґрунтя, зокрема нечіткість нормативного визначення сфер діяльності, прав та обов'язків того чи іншого органу. Тут спрацьовують як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники. Об'єктивні — закладені в самій природі предмета правового регулювання, якому притаманні невизначеність, суперечності та антагонізми. Суб'єктивні фактори обумовлені недостатньою правовою культурою суб'єктів правових відносин, недоліками нормативних процесів, відсутністю необхідного досвіду тощо. До речі, саме в цьому була одна з причин того, що дуже важко народжувалася і утверджувалася нова Конституція України. Не просто на рівні Основного Закону окреслити сферу діяльності законодавчої та виконавчої влади, виключити можливість втручання їх у компетенцію одна одної, створити нормативні передумови належного функціонування різноманітних державних і правових утворень. З огляду на це стає цілком зрозумілою практика делегування повноважень взагалі і делегування визначених законом повноважень зокрема. Однак при цьому є ряд незаперечних аксіом, які не можна не враховувати при визначенні статусу державних органів, реалізації ними державно-владних повноважень. Найважливішими з них є такі:

1 Конституційна заборона делегування будь-яких повноважень від однієї гілки влади до іншої має бути універсальною.

2. Кожна з гілок влади може за власним розсудом, цілком самостійно, вирішувати питання власної компетенції.

3. Делегування може мати місце лише у виняткових випадках і на максимально короткий строк.

4. Передумовою і наслідком делегування повноважень повинен бути їх перерозподіл, чітке визначення меж і сфер діяльності, визначення спільної компетенції (причому опосередковуватись все це має на рівні Конституції).

5. Засобом вирішення багатьох проблем замість делегування повноважень можуть бути одноразові доручення законодавчої і виконавчої влади.

6. Потрібно враховувати природну властивість будь-якої, в тому числі і виконавчої влади, підпорядковувати, поглинати іншу владу, стверджувати своє панівне, домінуюче становище, тим більше, коли цьому не чиниться ефективний опір, що особливо характерно для перехідних періодів чи моментів паралічу влади.

Підтвердженням останнього було делегування Верховною Радою України і Президентом України в 1992—1993 рр. деяких своїх повноважень Кабінету Міністрів України щодо цілого ряду важливих питань економічного життя республіки. Це знайшло своє нормативне закріплення у прийнятому Верховною Радою законі “Про тимчасове призупинення повноважень Верховної Ради України, передбачених пунктом 13 статті 97 Конституції України, і передбачених пунктом 7—4 статті 114—5 Конституції України”. Прийняття такого документа мотивувалось рядом міркувань. Серед них: необхідність більш оперативного вирішення питань, чого Верховна Рада з огляду на її зв'язаність рамками законодавчих процедур робити не в змозі; обмеженість делегованих повноважень економічними і деякими соціальними питаннями; здійснення законодавчого регулювання відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державно-митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці (ціноутворення); тимчасовий (6 місяців) характер такої передачі тощо. Цілком очевидно, що всі проекти декретів уряду обов'язково повинні були проходити своєрідну “обкатку” у відповідних постійних комісіях Верховної Ради. Крім того, Верховна Рада України залишала за собою право

завершального контролю за прийняттям декретів на випадок серйозних для цього підстав (наприклад, істотних розбіжностей декрету з Конституцією і діючим законодавством) зберігала за собою право заблокувати проект декрету. Це прямо визначалось другою статтею Закону про порядок застосування Закону про тимчасове призупинення вказаних повноважень парламенту: "Декрет передається в день підписання Прем'єр-міністром України до Верховної Ради України і набуває сили, якщо протягом 10 днів Верховна Рада не наклала на нього вето, але не раніше дня опублікування". Іншими словами, кожний декрет повинен був всебічно вивчатись і оцінюватись парламентом, якому належало останнє слово: вступити він в законну силу чи ні.

#### АКТИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Кількість актів Кабінету Міністрів, які є джерелом конституційного права, досить незначна. Це й зрозуміло: переважна більшість постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів стосується його виконавчої діяльності, що регламентується переважно нормами адміністративного права. В той же час трапляються акти, які містять норми конституційного права. Такими, наприклад, є "Положення про порядок легалізації об'єднань громадян", затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 р. № 140; "Положення про порядок реєстрації символіки об'єднань громадян", затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 р. № 144.

#### УКАЗИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Переважна більшість указів Президента є індивідуально-правовими, тобто такими, які не містять правових норм. В той же час практика знає немало указів Президента нормативно-правового характеру, що цілком узгоджується з його конституційним статусом. Типовими в цьому відношенні є Указ Президента "Про порядок розгляду питань, пов'язаних з громадянством України" від 31 березня 1992 р., Указ про внесення змін до "Положення про місцеву державну адміністрацію" та ін.

Їх нормативно-правовий характер не викликає будь-якого сумніву: вони неперсоніфіковані, розраховані на неодноразове застосування, мають універсальний характер дії. Нормативно-правовий характер має, наприклад, Указ Президента України від 18 серпня 1992 р. “Про застосування почесної відзнаки Президента України”, де йдеться про заснування такої відзнаки і затверджується Положення “Про Почесну відзнаку Президента України”.

### 3. Юридична природа джерел конституційного права

Істотною характеристикою джерел конституційного права є їхня юридична природа, елементами якої виступають:

- нормативність актів;
- юридична сила;
- форма і структура;
- дія актів у часі, просторі та за колом осіб;
- засоби забезпечення реалізації актів.

Найбільш істотним елементом юридичної природи джерел конституційного права є їхня нормативність. Існують формальні ознаки визначення нормативності, головними з яких є неперсоніфікованість (безособовість, тобто невизначене коло осіб) і багаторазова дія актів (незалежно від того, були вони застосовані до конкретних життєвих ситуацій чи ні). Цим нормативні акти відрізняються від актів застосування права, які стосуються конкретно вказаних фізичних чи юридичних осіб. Так, згода Верховної Ради України на притягнення до кримінальної відповідальності депутата М. є ненормативним, правозастосувальним актом. Прикладом ненормативного акта є також Указ Президента України “Про прийняття до громадянства України Плав’юка М. В.”

Часто виникає питання про юридичну природу тимчасових актів, які приймаються органами державної влади. Практичне значення виокремлення таких актів надзвичайно велике, оскільки виходить на проблему систематизації джерел конституційного права. Систематизації, як відомо, підлягають лише нормативні акти.

Різновидами систематизації є кодифікація та корпорація. Безперечно, в системі конституційного права і корпорація, і кодифікація мають свої особливості, що зумовлюється характером конституційно-правового регулювання. У системі конституційного права немає таких актів, як кодекс, про них немає згадки ні в Конституції України, ні в інших джерелах галузі. Однак за своїм значенням та характером впорядкування нормативного матеріалу деякі акти можна вважати своєрідними кодексами. До речі, особливістю таких актів є те, що вони містять норми не тільки конституційного, а й інших галузей права — цивільного, фінансового, адміністративного. Прикладом своєрідної інкорпорації може бути видання апаратом Верховної Ради України збірника “Законів, постанов та інших актів, прийнятих Верховною Радою України на четвертій (п’ятій, шостій...) сесіях”. Інший приклад — збірник “Нові закони України”.

Одним із важливих елементів юридичної природи джерел конституційного права є їх юридична сила, під якою розуміють, звичайно, співвідношення правових актів, їх місце в ієрархії конституційно-правових актів. Іншими словами: чим вище місце акта в такій ієрархії, тим вища його юридична сила. Природно, найвищу юридичну силу має Конституція України, яка стоїть на найвищому щаблі ієрархічної системи актів. Таким чином, визначити юридичну силу акта — значить встановити його місце в системі джерел конституційного права, його співвідношення з актами вище- і нижчестоячих органів. Іноколи безпідставно вважають, що юридична сила — це міра (ступінь) обов’язковості правового акта, тобто чим вище його місце в системі актів, тим він обов’язковіший. Однак таке уявлення хибне, юридично некоректне: всі правові акти, незалежно від їх “рангу”, однаково обов’язкові. З огляду цього Конституція України і рішення сільської ради обов’язкові однаково. Іншими словами, юридична сила джерел конституційного права визначається не територією і колом осіб, на які поширюється дія цього акта, не важливістю і мірою обов’язковості, а місцем у системі джерел конституційного права. Це — зіставлювальна, релятивна властивість актів. Юридична сила джерел конституційного права тісно

пов'язана з проблемою законності і правопорядку, забезпеченням верховенства закону в усіх сферах життєдіяльності республіки на шляху її поступу до правової держави. Характеристика джерел конституційного права не може бути достатньою без вказівок на їх дію в часі, просторі і за колом осіб.

Акти конституційного права діють в певних, встановлених законодавством, межах. Ці межі окреслені в часі, просторі і за колом осіб, що має неабияке теоретичне і практичне значення. Тут важливими є такі питання, як надання актам юридичної сили, визначення кола суб'єктів, на які поширюються їх дії, встановлення територіально-часових меж їх впливу, надання зворотної сили, призупинення, скасування, обґрунтованість і законність. До речі, останні питання вирішені законодавцем не досить чітко й повно, хоч про це йдеться і в Конституції, і в інших документах. Основне правило щодо законності таке: органи держави, її посадові особи приймають акти в межах своїх повноважень. Вихід за ці повноваження є порушенням закону, що призводить до необхідності скасувати чи призупинити дефектний акт. Важлива роль у цьому належить іншим документам, серед яких — Закон України про порядок опублікування і вступу в силу законів та інших актів, прийнятих Верховною Радою України. Прийняті Верховною Радою України акти офіційно оприлюднюються. Нерідко у цьому зв'язку вживається термін "промульгація" законів (від promulgation — публічне оголошення). Промульгація включає:

- підписання закону;
- прийняття до виконання;
- оприлюднення;
- набрання чинності.

Такі акти можуть бути також опубліковані в друкованих засобах масової інформації Верховної Ради, в інших органах преси, оприлюднені по телебаченню, радіо, передані по телеграфу, розіслані відповідним державним та громадським організаціям. Закони України вступають у силу на всій території України через десять днів після їх офіційного оприлюднення. Вказані строки вступу актів у силу не застосовуються в тих випадках,

коли Верховна Рада при прийнятті акту встановлює інший строк введення його в дію. Так, Арбітражний процесуальний кодекс України, прийнятий Верховною Радою України 6 листопада 1991 р., її постановою був введений в дію з 1 березня 1992 р.

Принципове значення має дія актів конституційного права у просторі. Просторова сфера дії державних органів — це територія, на яку поширюється повноваження тих чи інших державних органів та посадових осіб. Більшість актів центральних органів влади поширюється на всю територію республіки. Однак деякі з них — лише на певну частину території і стосуються лише певної категорії, визначеного кола осіб. Таким, скажімо, є Закон України від 10 грудня 1991 р. “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”.

Важливе значення має тлумачення джерел конституційного права, без якого вони інколи не можуть повноцінно втілюватися у життя. Це важлива прерогатива суб'єктів конституційного права. Недаремно можливість робити тлумачення передбачена в Конституції (Основному Законі) України. Її ст. 147 визначає, що офіційне тлумачення Конституції України і законів України дає Конституційний Суд України.

Форма й структура джерел конституційного права має принципове значення. Вже зазначалось, що для суб'єктів конституційного права характерні особливі засоби вираження і закріплення державної волі. Під формою актів конституційного права звичайно розуміють встановлення законом найменувань актів і способів вираження (втілення) “ззовні” волі нормативно-правових принципів держави. Є різниця у формі актів різних державних органів і у формі актів одного й того самого органу. Теорія і практика державного будівництва свідчать, що вибір форми правових актів визначається низкою факторів, головними з яких є:

- 1) спеціальна значущість акта;
- 2) його юридичні властивості;
- 3) особливості процедури розробки й прийняття акта.

Законодавець часом чітко окреслює перелік питань, які можуть бути вирішені лише певним органом державної влади. Звідси — вибір відповідної форми актів.

Є тісний зв'язок між компетенцією органу державної влади і формою його правових актів. Однак форма залежить не тільки від важливості, спеціальної значущості вирішуваних питань, а й від юридичних властивостей актів — нормативності, юридичної сили тощо. Як правило, соціально важливий акт є нормативним, що безпосередньо впливає на вибір відповідної форми. Про це інколи законодавець прямо вказує в Конституції та інших нормативних актах.

Вибір форми правових актів залежить також від процедури підготовки й прийняття актів. Законодавець, як правило, обумовлює, які акти приймаються колегіально, а які — одноособово. Інколи це впливає із змісту статей закону (ст 110 Конституції України)

Під структурою джерел конституційного права розуміють їх внутрішню організацію, яка будується відповідно до певних правил. Її специфіка визначається складовими частинами актів, а також зв'язками між ними і зовнішньою формою правового акта (акти державних органів виступають переважно в якості носіїв нормативних чи індивідуальних приписів). Є чимало актів, правовий зміст яких може бути вкрай ослабленим. Такі акти, як відомо, не містять правових приписів, а їхня структура істотно відрізняється від "звичайних" правових актів. Прикладами таких актів є, зокрема, заяви, звернення та декларації Верховної Ради України. Однак провідну роль відіграють правові акти, за допомогою яких реалізуються державно-владні повноваження суб'єктів конституційно-правових відносин.

Функціональне призначення структури правового акта полягає в тому, що вона організовує його зміст за певною системою, впорядковує його відповідно до певних правил.

У найбільш узагальненому вигляді схему елементного складу правових актів можна уявити як взаємопов'язану єдність таких його частин, як назва органу, який прийняв акт; назва акта; дата прийняття; описова і резолютивна частини; підписи відповідних посадових

осіб; додатки до правових актів. Деякі правові акти мають статті, параграфи, пункти, абзаци, примітки, глави, які, в свою чергу, складаються з дрібніших частин — нормативних чи індивідуальних приписів, що об'єднуються у вигляді статей правових актів.

Дотримання правил оформлення актів конституційного права є неодмінною умовою їх законності.

З точки зору інформаційних якостей джерела конституційного права виступають носіями двох видів інформації: дескриптивної (описової, пізнавальної) і прескриптивної (зобов'язуючої). І та, й інша інформація в кінцевому підсумку визначає наше ставлення до об'єктивного світу. Дескриптивна інформація є засобом пізнання й оцінки дійсності; прескриптивна визначає, як, яким чином ми повинні будувати свою поведінку в конкретних ситуаціях, які наші права й обов'язки.

Як правило, в структурі правового акта аналіз та оцінка соціальних явищ (вступна частина актів) поєднуються з конкретними правовими приписами (резолютивна частина актів). Водночас не можна абсолютизувати це положення: далеко не кожен акт в обов'язковому порядку повинен мати констатуючу (вступну) частину. Часом описова частина об'єднується в одному реченні з початком резолютивної частини, завдяки чому правовий документ набуває рис лаконічності й чіткості. В таких випадках він починається словами: “у зв'язку з тим, що...”, “з метою...” і закінчується “Кабінет Міністрів... постановляє...”

Резолютивна частина великих за обсягом актів, звичайно, розбивається на складові частини, розділи, глави, підрозділи, статті, пункти, причому термін “стаття” вживається, як правило, лише в законодавчих актах. Такий розподіл надає внутрішній структурі акта необхідну стрункість і логічну послідовність, полегшує користування ним. Цій же меті служить нумерація структурних підрозділів резолютивної частини акта, яка проводиться, як правило, лише арабськими цифрами, причому їх подальше подрібнення проводиться також за допомогою арабських цифр. Ось чому в актах бувають такі цифрові позначки: 1.1; 1.2; 1.3; 2.2; 3.3; 1.1.1; 2.2.2; 3.3.3, — де

перша цифра означає номер пункту, друга — номер підпункту і т. д.

Зауважимо, що описова (дескриптивна) частина трапляється в актах найбільш “високої проби”. Йдеться передусім про Преамбулу Конституції України, вступні частини (преамбули) інших законів.

#### СТВОРЕННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Створення будь-якого нормативно-правового акта — надзвичайно важлива ділянка роботи тих правотворчих структур, що забезпечують реалізацію державної волі українського народу, в якій концентруються об’єктивні вимоги економічного, політичного та національного розвитку суспільства.

За своїм призначенням і змістом така правотворчість є організаційно-правовою формою діяльності державних органів, засобом переведення державної волі в конкретні правові акти, які є носіями різноманітних правових норм. Правотворчість реалізується через відповідні демократичні принципи: широке залучення громадськості до розробки проектів правових актів, гласність, науковість, високий професійний рівень, законність (конституційність), обґрунтованість, узгодженість, наступність тощо.

Результатом правотворчості є різноманітні правові акти, в тому числі такі, які є джерелами конституційного права. Природно, що процедура розробки й прийняття їх далеко не однакова (хоч має багато спільного): Закони Верховної Ради готуються й приймаються не так, як, скажімо, рішення. І там, і тут специфіка зумовлена змістом та призначенням цих актів.

Безперечно, дати вичерпну характеристику всьому процесові створення і прийняття конституційно-правових актів в одному розділі неможливо та й недоцільно. Зупинимось на короткій характеристиці процедури підготовки та прийняття основних джерел конституційного права — законів.

Законотворчість є засобом реалізації повноважень відповідних суб’єктів конституційно-правових відносин і передбачає комплекс різноманітних дій — визначення

основних питань, що потребують законодавчого закріплення; встановлення мети і цілей правового регулювання, вибір форми правових актів, їх облік, створення умов для їх реалізації тощо.

Створення джерел конституційного права регламентується певним офіційним порядком здійснення правомочними суб'єктами послідовних юридичних дій, які в сукупності і складають правотворчий (законодавчий) процес.

Законодавчий процес — це низка послідовних стадій, у процесі яких народжується законодавчий акт.

В літературі є багато визначень законодавчого процесу, аналіз яких дає змогу розглядати його як:

— організаційно відокремлений комплекс тісно пов'язаних між собою дій, спрямованих на створення закону;

— сукупність відокремлених у часі дій суб'єктів законотворчого процесу, що породжують правовідносини, які є самостійною фазою законотворчості;

— спосіб переведення створюваного акта із однієї якості в іншу.

Законодавчий процес складається з таких стадій:

- законодавча ініціатива;
- офіційна підготовка проекту;
- обговорення законопроекту;
- прийняття закону;
- оприлюднення закону.

Треба сказати, що в літературі є різні точки зору відносно кількості таких стадій (тобто меж законодавчого процесу). Дехто, наприклад, виносить за межі такого процесу ініціативу створення акта, попередній його розгляд, роботу над проектом у комітетах (постійних комісіях), обговорення проектів, опублікування прийнятих актів, введення їх в дію тощо.

Однак така позиція не досить переконлива, тим більше, що є приклади вирішення цих проблем офіційним чином. Так, Конституція України передбачає і попередній розгляд проектів відповідними комітетами (ч. 2 ст. 89).

Це стосується також права законодавчої ініціативи, яке започатковане в самій Конституції, визначається нею.

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народним депутатам України, Президентові України, Кабінетові Міністрів, Національному банкові України.

Право законодавчої ініціативи — це право суб'єктів конституційно-правових відносин виносити законопроект на розгляд Верховної Ради згідно з передбаченою процедурою, або пропозиції про прийняття законів.

Право суб'єктів законодавчої ініціативи — вимагати від Верховної Ради поставити й обговорити питання про включення запропонованого проекту до порядку денного сесії законодавчого органу.

Тут ми спостерігаємо офіційні відносини між суб'єктами законодавчої ініціативи і Верховною Радою, і тому така акція не може бути винесена за межі законодавчого процесу, а є його невід'ємною, органічною частиною. Тобто це — об'єктивна конституційна матерія.

В такому плані варто розглядати і стадію опублікування законів, якою завершується законодавчий процес як процес конкретного джерела права. Як би там не було, але офіційне піднесення волі народу до закону не може бути вичерпане без офіційного обнародування прийнятого закону. Так само це стосується прогнозування та планування законодавства, яке останнім часом набуває особливої ваги й значення.

Отже, є підстави розрізнати поняття “законодавчий процес” і “законотворчий процес”.

Законодавчий процес — це система взаємопов'язаних і взаємозумовлених дій по створенню закону, що здійснюються у певній послідовності і утворюють такі стадії:

- 1) офіційне внесення законопроекту до органу законодавчої влади;
- 2) розгляд та обговорення законопроекту;
- 3) прийняття закону;
- 4) оприлюднення закону.

#### СТАДІЇ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Законодавчий процес започатковує, як відомо, вияв законодавчої ініціативи, перелік суб'єктів якої вичерпується ст. 93 Конституції України.

Прикро, що законодавство не дає офіційного визначення поняття законодавчої ініціативи. З огляду на це деякі дії — пропозиції про прийняття закону, обговорення тієї чи іншої проблеми — дехто кваліфікує як законодавчу ініціативу, хоча це, всього-навсього, суб'єктивне право тих самих депутатів реалізувати свої повноваження у представницькому органі.

Основною формою реалізації права законодавчої ініціативи є внесення підготовлених і належним чином оформлених законопроектів, тобто документів, а не просто побажань, пропозицій, міркувань прийняти або скасувати той чи інший закон.

Цілком очевидно, що разом з проектами законів до Верховної Ради вносяться допоміжні матеріали, зокрема, пояснювальна записка, фінансово-економічне обґрунтування, розгорнутий коментар запропонованого тексту майбутнього закону, перелік актів, що втрачають силу з прийняттям нового закону тощо.

#### РОЗГЛЯД ТА ОБГОВОРЕННЯ ПРОЕКТІВ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ

Це неодмінна умова доведення до належної "кондиції" поданих проектів. Таке обговорення починається задовго до того, як проект надходить до Верховної Ради України.

У Верховній Раді проект спочатку розглядається та обговорюється відповідними комітетами, де вирішується питання про готовність проекту, доцільність його прийняття, відповідність існуючій концепції тощо. Ці комітети доопрацьовують проект у разі несхвалення його Верховною Радою у першому читанні.

Комітети готують проект до другого читання. Доопрацьований проект разом з пояснювальними матеріалами знову подається депутатам. Так, до другого читання проекту Закону "Про громадянство України" було розглянуто понад сто пропозицій, внесених депутатами, постійними комісіями (комітетами). Законопроект, до речі, було доповнено важливими положеннями, зокрема, про належність до громадянства осіб, що працюють за державним направленням, проходять військову службу або навчаються за межами України (п. 2 ст. 2 Закону про громадянство).

Отже, основний тягар підготовки лягає на комітети (постійні комісії), причому можлива ситуація, коли робота над проектом ведеться кількома комісіями. Комітет іноді утворює робочу групу з народних депутатів, спеціалістів, учених, які працюють над законопроектом, доводять його до належної якості.

Відповідно до Регламенту Верховної Ради наступним етапом роботи над проектом є включення його до порядку денного. Затвердження порядку денного — прерогатива безпосередньо Верховної Ради, яка сама вирішує, які питання і в якій послідовності мають бути розглянуті на засіданні.

Обговорення здійснюється відповідно до таких принципів, як: демократизм, гласність, колективність, професіоналізм, оперативність, діловитість тощо.

Законопроект обговорюється в трьох читаннях: концептуально, постатейно, а потім по розділах і в цілому.

При першому читанні законопроекту, під час якого обговорюються концептуальні питання та основні положення проекту, розглядаються альтернативні проекти.

При другому читанні проект доводиться до належної якості, чому передують постатейне обговорення, перевірка на внутрішню логіку і послідовність, узгодженість з іншими актами, відповідність Конституції та іншим законам тощо.

Звичайно, перше читання розпочинається у Верховній Раді з доповіді фактичного ініціатора чи органу, що здійснював підготовку законопроекту. Заслуховуються також співдоповіді, вносяться пропозиції, які належним чином фіксуються і можуть бути враховані при прийнятті законів.

Альтернативні проекти обговорюються одночасно, про що свідчить практика роботи Верховної Ради. Так були розглянуті свого часу проекти законів про об'єднання громадян в Україні, про вибори народних депутатів та ін.

Корисність і ефективність такого обговорення має як позитивні, так і негативні риси, хоч позитивні риси, безперечно, переважають. Це активізує роботу парламенту, сприяє всебічному обговоренню запропонованих актів.

Після завершення обговорення Верховна Рада приймає рішення про схвалення проекту в першому читанні та про доручення відповідним постійним комісіям доопрацювати проект і внести його на розгляд Верховній Раді. Можливе й інше рішення: проект відхиляється і направляється на доопрацювання.

#### ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РІШЕННЯ

Це вирішальна стадія законодавчого процесу, результатом якої є перетворення проекту на офіційний документ, що є носієм волі держави, захищається і охороняється нею.

На цій стадії доопрацьований проект виноситься на друге читання Верховної Ради. Комітет, який працював над проектом, інформує депутатів про стан готовності проекту.

Верховна Рада приймає закон більшістю голосів від загальної кількості народних депутатів.

Неодмінною умовою легітимного прийняття законодавчого рішення є наявність кворуму

Сесія Верховної Ради є правомочною, якщо на засіданнях присутні дві третини від загальної кількості народних депутатів: у разі відмови частини депутатів від участі в роботі сесії Верховної Ради засідання можуть бути правомочними, якщо в них бере участь менше двох третин, але більше половини загальної кількості народних депутатів. Це, безперечно, стоїть на заваді прийняття рішень, які вимагають кваліфікованої більшості (наприклад, про внесення змін і доповнення до Конституції), але для прийняття звичайних законів така ситуація вважається нормальною.

Після постатейного голосування проводиться голосування за прийняття проекту в цілому.

Є різні види голосування: відкрите, закрите, поіменне, рейтингове, що в кінцевому підсумку залежить від характеру та змісту законопроектів. Кожен депутат має голосувати особисто. Будь-яке голосування за когось, за дорученням не допускається і, зрештою, може призвести до дефектності прийнятого рішення.

Прийнятий закон підписує Голова Верховної Ради і передає його на підпис Президентові. Президент Ук-

раїни протягом 15 днів підписує закон, беручи до виконання, або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду.

Якщо при повторному розгляді закон буде прийнято не менш як двома третинами від конституційного складу народних депутатів, Президент України зобов'язаний підписати його та офіційно оприлюднити протягом десяти днів.

В цілому законодавчий процес в Україні ще не сформувався і вимагає ґрунтовного вдосконалення, що пояснюється об'єктивними і суб'єктивними факторами. Серед них — недостатня кваліфікація розробників законопроектів; відсутність наукової концепції розвитку законодавства України; недостатнє його матеріально-технічне забезпечення (зокрема нормативними матеріалами й допоміжною літературою щодо зарубіжної практики законотворення); нечіткість розподілу повноважень по підготовці законодавчих актів, зокрема, між Верховною Радою і Кабінетом Міністрів України; досить слабка участь в законопроектних роботах громадськості тощо.

Після прийняття законів та інших актів Верховної Ради настає завершальна стадія законотворчого процесу — оприлюднення.

Офіційне оприлюднення законів — це оголошення для загального відома і користування повного і точного тексту прийнятого акта шляхом його публікації в офіційних виданнях — Відомостях Верховної Ради України та газеті "Голос України".

У разі негайної потреби такі акти публікуються в інших виданнях, оприлюднюються по телебаченню, радіо або передаються телеграфом, розсилаються відповідним органам, установам, громадським організаціям. Конституція встановлює, що закон вступає в силу після десяти днів з моменту його оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування. Ці питання визначаються, як правило, у спеціальній постанові Верховної Ради України про порядок введення в дію того чи іншого закону України.

# Глава 4

## Конституційно-правові відносини

### 1. Поняття і види конституційно-правових відносин

Питання конституційних відносин є одним з найважливіших у теорії конституційного права. Виявлення характеру таких відносин, їх змісту та особливостей дозволяє відмежувати конституційне право від інших галузей права, розкрити його функціональне призначення.

Конституційні відносини є результатом дії норм конституційного права, хоча це зовсім не значить, що такі відносини випливають безпосередньо з цих норм: основою їх виникнення є безпосередня практична діяльність суб'єктів конституційного права.

Конституційно-правовим відносинам властивий цілий ряд специфічних ознак, які відрізняють їх від відносин інших галузей права. Цілком очевидно, що ці особливості обумовлені характером предмета конституційно-правового регулювання, якими є суверенітет народу України у всіх його зв'язках і опосередкуваннях.

Найбільш характерними ознаками конституційно-правових відносин є такі особливості:

1. Це найбільш суттєві суспільні відносини, які виникають у сфері здійснення влади народом країни. Решта суспільних відносин є підпорядкованими конституційним відносинам.

2. Це різновид політико-правових відносин, оскільки предметом їх правового регулювання є політика, тобто та сфера життєдіяльності суспільства, яка зв'язана з державною владою, з боротьбою різних політичних партій, соціальних груп за завоювання і здійснення влади. Звідси їх особливий, імперативний характер, провідна роль у системі правових відносин. Вони визначають зміст інших відносин, функціональне призначення яких — забезпечити суверенітет народу України.

3. Їм властиве особливе коло суб'єктів, головною ознакою яких є реалізація державно-владних повноважень в основному шляхом нав'язування своєї волі. Це, однак,

не виключає можливості існування суб'єктів, які діють на паритетних, рівноправних засадах.

4. Для них характерний особливий спосіб реалізації прав і обов'язків учасників відносин. В одних випадках такі права і обов'язки реалізуються безпосередньо в даному відношенні, в інших — через норми інших галузей права, які конкретизують ці права й обов'язки. Такі норми характерні як для Конституції України, так і для інших джерел конституційного права.

5. Особливістю конституційно-правових відносин є й те, що вони виникають і реалізуються у сфері власне державної діяльності як такої. Така діяльність є основною формою вияву повновладдя народу України, що органічно поєднує в собі інститути безпосередньої демократії і діяльності представницьких органів влади.

Види конституційно-правових відносин. Класифікація конституційно-правових відносин має і теоретичне, і практичне значення.

Найбільш поширеною є класифікація конституційно-правових відносин за їх суб'єктами. І це не випадково, оскільки суб'єкт — головна фігура в правовідносинах. Коло суб'єктів конституційного права визначається і закріплюється нормами цієї галузі. Розрізняють суб'єкти права і суб'єкти правовідносин.

Суб'єкт конституційного права — це встановлений конституційними нормами адресат (носій), який може мати юридичні права і нести відповідні обов'язки. Він має конституційно-правову правоздатність або дієздатність.

Суб'єкт конституційно-правових відносин — це володар конституційно-правової правоздатності, який реалізує її безпосередньо в даних відносинах.

## 2. Суб'єкти конституційно-правових відносин

Суб'єкти, тобто учасники конституційно-правових відносин, досить різноманітні, що обумовлено багатством змісту таких відносин. Вони мають багато спільного з суб'єктами інших відносин: володіють певним статусом, наділені відповідною праводієздатністю, механізмом реалізації своїх повноважень тощо.

Разом з тим їм притаманний цілий ряд специфічних ознак, які виділяють їх із системи інших суб'єктів, визначають їх місце та роль у сфері суспільних відносин.

Це обумовлено, насамперед, змістом та значенням таких відносин, тим більше, що виникають і діють вони в процесі здійснення повновладдя народу України. Це — відносини влади, а відтак їх суб'єкти займають особливе місце з огляду на те, що саме вони здійснюють таку владу, наділені винятковими повноваженнями, їх дії і вчинки в переважній більшості носять владно-імперативний характер. Однак суб'єкти цих відносин наділені неоднаковими правами й обов'язками, тобто різною за змістом державно-правовою правоздатністю. Так, ніхто із учасників суспільних відносин не наділений такою правоздатністю, яку має народ України — суверенний носій влади, господар своєї долі. Причому своє повновладдя він може реалізувати як через систему створених ним органів, так і безпосередньо, наприклад, шляхом референдуму, рішення якого обов'язкові до виконання всіма органами, службовими особами та громадянами.

Безпосередньо воля народу знаходить свій предметний вияв через вибори представницьких органів державної влади, визначення статусу і спрямування їх діяльності. Це — виключна прерогатива народу як суб'єкта конституційно-правових відносин, про що, до речі, йдеться в найважливішому джерелі конституційного права — Конституції України.

Іншою рисою суб'єктів конституційно-правових відносин є особливий механізм реалізації їх повноважень. Така реалізація здійснюється або безпосередньо через норми джерел конституційного права (Президент України обирається народом), або через норми інших галузей права (право на забезпечення недоторканності житла, в разі потреби, здійснюється в повному обсязі нормами кримінального права).

Специфіка деяких суб'єктів цих відносин полягає у тому, що вони виступають лише в якості учасників конституційно-правових відносин і не можуть бути суб'єктами інших правових відносин (наприклад, тери-

торіальні утворення). Переважна більшість суб'єктів виступає учасниками як конституційно-правових, так і інших відносин, причому серцевиною статусу цих суб'єктів є конституційно-правовий статус.

Особливий, субординаційний характер мають зв'язки між суб'єктами конституційного права та суб'єктами інших правових відносин. Визначальною рисою таких зв'язків є їх нерівноправний, "командний" характер, тобто один із двох таких суб'єктів наділений владними, підпорядковуючими повноваженнями відносно іншого суб'єкта. Правда, є й винятки з цього правила, коли відносини між суб'єктами конституційно-правових відносин рівноправні, паритетні. Це, наприклад, відносини між територіальними утвореннями, які виступають суб'єктами конституційно-правових відносин, між державними органами тощо.

Суб'єктами конституційно-правових відносин є:

1. Український народ як сукупність громадян різних національностей, якому належить вся повнота влади на території республіки, корінні народи і національні меншини.

2. Громадяни України, особи без громадянства та іноземці.

3. Українська держава (Україна як держава).

4. Органи державної влади України.

5. Народні депутати та посадові і службові особи.

6. Політичні партії і громадські організації.

7. Територіальні громади, органи та інші суб'єкти місцевого самоврядування.

8. Адміністративно-територіальні одиниці, передбачені Конституцією і законами.

9. Державні та інші підприємства, установи і організації, навчальні й інші державні, комунальні і приватні заклади.

Цей перелік не є вичерпним, його можна розширити, диференціювати тощо. Суб'єктами конституційно-правових відносин, наприклад, можна вважати виборчі комісії (Центральну виборчу комісію та виборчі комісії різних рівнів), загальні збори громадян за місцем проживання, постійні комісії місцевих рад, асоціації депутатів тощо.

### 3. Об'єкти конституційно-правових відносин

Суб'єкти конституційно-правових відносин у відповідності з наданими їм юридичними правами і обов'язками здійснюють певні дії, завдяки яким виникають відповідні конституційно-правові відносини, тобто об'єкти таких правовідносин.

Під об'єктами конституційно-правових відносин розуміють певні дії, особисті, соціальні або державні блага, які безпосередньо задовольняють інтереси і потреби суб'єктів цих відносин і з приводу яких їх учасники вступають у ці відносини і здійснюють свої суб'єктивні конституційні права та обов'язки.

Згадані блага можуть бути матеріальними і нематеріальними.

Матеріальними видами об'єктів конституційно-правових відносин є:

- політичні блага – конституційний лад, суверенітет, влада, влада народу, державна влада, громадянство, депутатський мандат, посада, територіальна цілісність тощо;
- дії уповноваженого суб'єкта (парламенту, Президента України, народного депутата тощо);
- дії зобов'язаних суб'єктів (підпорядкованих органів державної влади, суб'єктів правовідносин щодо яких прийняте відповідне рішення Конституційного Суду України);
- речі та інші майнові і духовні блага (власність, засоби виробництва, предмети споживання, гроші, цінні папери, податки, збори, інтелектуальна власність, наукові і літературні твори, образотворче мистецтво тощо);
- поведінка суб'єктів конституційно-правових відносин;
- результати поведінки суб'єктів таких відносин;
- природні об'єкти.

Видами об'єктів нематеріальних конституційно-правових відносин є:

- особисті нематеріальні блага людини і громадянина (життя, здоров'я, честь, гідність),
- певні соціальні властивості і риси об'єднань, спільностей;
- духовні цінності

У більшості випадків підставою для виникнення, зміни і припинення конституційно-правових відносин є дії або акти як результат таких дій.

Так, згідно зі ст. 88 Конституції України, Голова Верховної Ради України обирається єдиним законодавчим органом — парламентом України. Об'єктом правовідносин тут є дія, завдяки якій реалізується ця норма Конституції

Акт Президента України про прийняття іноземця в громадянство України є підставою для виникнення конституційно-правових відносин між Україною і новим громадянином держави (п. 26 ст. 106 Конституції України).

Серед матеріальних видів об'єктів конституційно-правових відносин провідна роль належить загальнонародним та загальнодержавним об'єктам. Це:

— конституційний лад в Україні, право визначати і змінювати який належить виключно народові (ч. 3 ст. 5 Конституції України);

— влада, влада народу, державна влада (ст. ст. 5, 6 Конституції України);

— суверенітет і територіальна цілісність України (ст. ст. 1, 2, 17 Конституції України)

— економічна та інформаційна безпека України (ч. 1 ст. 17 Конституції України).

До дій уповноваженого суб'єкта відносяться:

— повноваження Верховної Ради (ст. ст. 85, 92 Конституції України). Згідно з ч. 2 ст. 82 Конституції України Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу;

— повноваження Президента України (ст. 106 Конституції України). На підставі ст. 104 Конституції України повноваження Президента починаються з моменту складення присяги і закінчуються у строк, визначений Законом, або достроково, чи в порядку імпічменту (ст. ст. 108, 109 Конституції України)

— повноваження народного депутата України.

Повноваження народних депутатів починаються з моменту складення присяги і закінчуються у строк, визначений законом або достроково (ст. ст. 79, 81 Конституції України).

Об'єктами конституційно-правових відносин є й дії зобов'язаних суб'єктів. Зокрема, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів (ч. 4 ст. 115 Конституції України);

Ст. 78 Конституції України зобов'язує народних депутатів України не мати іншого представницького мандату чи бути на державній службі.

Рішення Конституційного Суду України про відповідність Конституції України, перелічених у ч. 2 ст. 150 Конституції України нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, є обов'язковим для виконання на території України.

Речі (майнові і культурні блага) є об'єктами тих конституційно-правових відносин, що пов'язані із закріпленням і захистом землі, її надр, атмосферного повітря, водних та інших природних ресурсів, які знаходяться в межах території України, а також із закріпленням і захистом всіх форм власності (ст. ст. 13, 14, 41 Конституції України).

Об'єктами цього виду правовідносин є також: приватна власність, інтелектуальна власність, підприємницька діяльність, яка не заборонена законом, художня, наукова і технічна творчість; авторські права; моральні і матеріальні інтереси, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності (ст. ст. 41, 42, 54 Конституції України).

Поведінка суб'єктів конституційно-правових відносин є об'єктом таких відносин. Це фіксується визначенням в ній (поведінці) можливого складу правопорушення.

Так, Президент України може бути усунутий з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину (ч. 1 ст. 111 Конституції України).

Об'єктами конституційно-правових відносин цієї групи (матеріальних видів об'єктів) є також результати поведінки суб'єктів таких відносин. Наприклад, обласна чи районна рада може висловити недовіру голові від-

повідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо ж недовіру цим посадовим особам висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, то Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації (ч. ч. 9, 10 ст. 118 Конституції України).

Забезпечення екологічної безпеки, підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду Українського народу (ст. 16 Конституції України) — все це відноситься до такого виду матеріальних об'єктів конституційно-правових відносин, як стан природних об'єктів.

Серед другої групи видів об'єктів (нематеріальні об'єкти) конституційно-правових відносин слід перш за все виділити особисті нематеріальні блага людей.

Конкретними об'єктами правовідносин цієї групи є:

- життя людини, захист його є обов'язком держави (ч. 2 ст. 27 Конституції України);
- охорона здоров'я людини (ч. 1 ст. 49 Конституції України).

Окремий вид нематеріальних благ людини, як конкретний об'єкт конституційно-правових відносин, пов'язаний з захистом від посягань на честь і гідність людини та посадової особи, зокрема глави держави — Президента України (ч. 1 ст. 28, ч. 2 ст. 105 Конституції України).

Прикладом такого об'єкта конституційно-правових відносин, як соціальні властивості об'єднань і спільностей громадян, є право громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36 Конституції України).

Духовні цінності як об'єкт конституційно-правових відносин знаходить конкретизацію у зобов'язанні держави сприяти історичній свідомості, традиціям і культурі української нації, розвитку етнічної, культурної, мов-

ної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (ст. 11 Конституції України).

Сюди ж слід віднести право людини і громадянина України на свободу світогляду і віросповідання (ч. 1 ст. 35 Конституції України).

Нарешті, об'єктом конституційно-правових відносин цієї групи є культурна спадщина України (ч. 4 ст. 54 Конституції України).

#### 4. Юридичні факти в конституційному праві

Під юридичними фактами розуміють, як правило, такі життєві обставини, з якими норми права пов'язують виникнення, зміну чи припинення правових відносин. Іншими словами, з настанням конкретних явищ, передбачених гіпотезами норм, норми "вступають" в дію, реалізуються. Однак це не універсальне право: нерідко такі норми реалізуються без юридичних фактів і, як наслідок, без правовідносин. Так, це повною мірою стосується правоздатності особи чи організації, що виникає уже з самого факту народження особи чи утворення організації. Але правоздатність — не правовідношення, а лише його передумова. Така ж ситуація щодо забороняючих норм, які в переважній своїй більшості реалізуються за межами конкретних правовідносин.

Тому в дефініціях юридичних фактів треба обов'язково підкреслювати, що правові факти — це такі факти реальної дійсності, з настанням яких настають певні юридичні наслідки (а не тільки правовідносини).

Особливості конституційно-правових фактів обумовлені тими суспільними відносинами, які потрапляють у сферу дії норм конституційного права. Такі факти спричиняють виникнення, зміну чи припинення правовідносин, які мають місце в процесі реалізації повноваждія народу України.

Вивчення й аналіз конституційно-правових фактів своїм підґрунтям має здобутки загальної теорії держави і права, цивілістики.

Зокрема, найбільш обґрунтованою класифікацією юридичних фактів є класифікація, в основі якої лежать такі чотири критерії:

1) наслідки, які спричиняє юридичний факт: правоутворюючі, правозмінюючі, правосприяючі;

2) форма юридичних фактів: позитивні й негативні;

3) характер дії юридичного факту: факти обмеженої, однократної дії і факти-стани;

4) характер зв'язку факту з індивідуальною волею особи: юридичні події, юридичні дії.

1. Прикладом правоутворюючого факту є утворення Президентом України Кабінету Міністрів, на основі чого між урядом та міністерствами і відомствами виникають різноманітні адміністративно-правові та інші відносини.

Правоутворюючими актами є рішення про проведення позачергових та повторних виборів, на основі яких виникають конституційно-правові відносини, міжнародні договори, які є основою взаємовідносин між різними державами. Типовим у цьому відношенні є один Договір про основи міждержавних відносин, дружбу і співробітництво між Україною та республікою Узбекистан від 26 серпня 1992 р.

2. Правозмінюючі юридичні факти тягнуть за собою зміну об'єму правоздатності суб'єктів, перехід конституційно-правових відносин у нову якість, в інші види правовідносин. Прикладами таких юридичних правозмінюючих фактів можуть бути: обрання Президента України, депутата представницького органу; досягнення громадянином встановленого законом віку; набуття особою громадянства України тощо.

Нерідко правозмінюючі юридичні факти викликають до життя принципово нові конституційно-правові відносини.

Так, утворення Автономної Республіки Крим було результатом дії правозмінюючих фактів — зміни статусу колишньої звичайної області, яка стала новим територіальним утворенням — Республікою.

Правоприпиняючі факти припиняють конституційно-правові відносини одного порядку і спонукають становлення правовідносин іншого порядку. Так, припи-

нення депутатських повноважень тягне за собою виникнення безлічі різноманітних відносин. Те ж саме — при достроковому припиненні повноважень органу державної влади, народного депутата або посадової чи службової особи.

3. В залежності від форми вияву конституційно-правові факти можуть бути позитивними й негативними. Позитивні факти викликають певні правові наслідки, негативні — ні. В конституційному праві переважна частина юридичних фактів має позитивний характер. Прикладом негативних юридичних фактів є дострокове припинення повноважень народного депутата в разі невиконання вимог щодо несумісності, втрата депутатського мандату при відмові скласти присягу.

4. Є факти обмеженої (однократної) дії і факти-стани, які існують безперервно, тривалий час, постійно породжуючи юридичні наслідки. Це обумовлює стабільність правовідносин: стан громадянства, перебування у шлюбі тощо. Перетворення такої стабільності в динаміку суспільних відносин передбачає складний механізм, елементами якого є відповідні правові норми, правовідносини і, безперечно, конкретні юридичні факти.

Поділ конституційно-правових фактів на дії і події має неабияке теоретичне і практичне значення. Загальноновизнано, що дії залежать від волі і свідомості людей, події — ні. Прикладом подій можуть бути народження або смерть фізичної особи, досягнення нею певного віку, військові дії, стихійні явища тощо. Однак часом одних подій ще не досить для виникнення “повноцінних” конституційно-правових відносин: вони здебільшого лише створюють передумови реалізації прав. Так, для реалізації права на освіту при досягненні певного віку має бути “включений в дію” механізм переведення можливостей в реальну дійсність. Іншим прикладом може бути ст. 36 Конституції України, де для реалізації права об'єднуватись у політичні партії й інші громадські організації досягнення громадянином відповідного віку не є єдиною і вирішальною умовою. Потрібні воля й бажання громадянина стати членом такої організації, його згода на це тощо.

В конституційному праві мають загальне поширення правомірні і неправомірні факти. Правомірними фактами є такі дії, які відповідають вимогам, що визначаються Конституцією та іншими загальнодержавними актами. Утворення громадянського суспільства й правової держави передбачає впровадження в життя принципів засад правової держави. Зокрема, правомірними діями громадян будуть такі, які узгоджуються з конституційним принципом: “Ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством”. І навпаки: орієнтиром для дій державних органів і посадових осіб є правило: “Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачено Конституцією та законами України” (ч. 2 ст. 19 Конституції України).

Правомірні дії діляться на юридичні акти й юридичні вчинки.

Юридичні акти — це дії суб’єктів, спрямовані на досягнення певних правових наслідків. Це акти державних органів, угоди тощо.

Юридичні вчинки — це заяви і клопотання громадян, створення творів науки, літератури, запит депутата тощо.

\*

## Г л а в а 5

### Конституційне право як наука і навчальна дисципліна

#### 1 Поняття і предмет науки конституційного права України

Наука конституційного права — це система ідей, концепцій, теорій, тобто вчення про конституційне право як галузь національного права.

Як галузева юридична наука конституційне право своїм предметом має насамперед державний лад країни як суверенної демократичної правової держави, головним завданням якої є побудова цивілізованого громадянського суспільства.

Іншими словами, об'єктом наукового дослідження цієї галузі є конституційні (державно-правові) відносини, відповідні правові норми та інститути, державно-політичні, соціально-економічні й інші інституції, зумовлені природою та змістом влади народу України, а також політичні і правові погляди й уявлення.

Проникнення в суть і зміст науки конституційного права передбачає усвідомлення насамперед таких її визначальних понять, як предмет, методологія, завдання, функції, система, джерела, взаємозв'язок з іншими науками, її роль у розбудові державності незалежної України.

### *Завдання науки конституційного права України*

Головним завданням науки конституційного права України є проникнення в сутність конституційного права України, його принципів та соціального призначення, причому об'єктом особливої уваги мають бути фундаментальні, основоположні суспільні відносини, які визначають обличчя нашого суспільства, найголовніші характеристики нашої державності.

У цьому плані найістотнішим завданням є глибоке і всебічне вивчення головного правового інституту конституційного права України — інституту основ її конституційного ладу. Це — основа самого буття й успішного функціонування Української держави і суспільства, його фактичної та юридичної конституції. Тут принципове значення має усвідомлення того, кому належить влада в країні, який механізм її реалізації. Завдання науки конституційного права полягає насамперед в тому, щоб всебічно проаналізувати таку властивість влади, як суверенітет. Усвідомлення й розв'язання проблем державного, національного та народного суверенітету мають не тільки теоретичне (наукове), а й практичне значення, оскільки ці проблеми зв'язані з такими питаннями, як

консолідація народу України, досягнення ним національної злагоди, забезпечення самоідентифікації різноманітних етносів на території України, зміцнення державності тощо.

Завдання науки полягає і в тому, щоб забезпечити нові підходи до вивчення конституційно-правових явищ, оскільки попередній досвід державного будівництва може бути використаний лише з багатьма застереженнями.

## 2. Система науки конституційного права

Система науки конституційного права визначається її предметом, а також певною послідовністю вивчення конституційно-правової проблематики. Однак система галузі й система науки — поняття не тотожні: остання значно ширша й різноманітніша. Наука вклучає чимало питань, яких не може мати система галузі: теоретичні основи конституції, методологічні проблеми науки, питання демократії, державної влади, самоврядування тощо.

Система науки конституційного права складається з таких підрозділів:

— загальні питання науки: про її предмет, методологію, про предмет конституційного права як галузі права, сутність і особливість конституційних норм та інститутів, конституційно-правових відносин; про систему конституційного права як галузі права, методи правового регулювання, джерела та місце галузі в системі національного права України;

— вчення про Конституцію України. Тут принципово важливими є питання конституціоналізму, теорії Конституції України, її сутності, найважливіших структурних та функціональних характеристик, механізму її реалізації й окремих інститутів і конституційних норм. Принципове значення має вивчення проблем, пов'язаних з охороною Конституції;

— загальні засади конституційного ладу України. В цьому розділі досліджуються фундаментальні основи організації й діяльності українського суспільства і держави, причому головними із них є положення про те,

що: Україна є суверенною, демократичною, правовою і соціальною державою, яка відповідає перед людиною та суспільством за свою діяльність; конституційний лад України ґрунтується на принципі пріоритету прав і свобод людини й громадянина; Україна є парламентсько-президентською республікою, де вся повнота влади належить народові, який є єдиним джерелом державної влади, здійснюваної за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Завдання науки конституційного права полягає у тому, щоб узагальнити найкращий світовий досвід організації державної влади, пропонувати моделі та механізми, прийнятні до наших умов. У цьому плані неабияке значення має осмислення таких проблем, як принцип верховенства права, різноманітність форм власності, економічний, політичний, ідеологічний плюралізм і пріоритет загальнолюдських цінностей, єдність та неподільність території України;

— конституційно-правовий статус особи. Цей розділ науки — найважливіший. Він стосується сутності правового статусу особи, основою якого є громадянство, конституційні права й свободи громадян України. Завдання науки тут полягає в тому, щоб з теоретичних позицій віднайти найкращі механізми закріплення і реалізації громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних та екологічних прав і свобод людини й громадянина в Україні. Причому найголовнішим елементом таких механізмів є гарантії прав і свобод громадян;

— форми безпосередньої демократії. Цей розділ охоплює проблеми виборчого права, референдумів та інших форм безпосереднього народовладдя;

— організація державної влади. Це — найоб'ємніше завдання, воно передбачає дослідження інститутів державної влади — законодавчої, виконавчої та судової влади, інституту президентства, їх організації й діяльності;

— територіальний устрій. Дослідження цього розділу передбачає аналіз принципів територіального поділу, статусу адміністративно-територіальних одиниць, зокрема Автономної Республіки Крим;

— місцеве самоврядування. Дослідження цього напряму стосується проблеми статусу територіальних громад, органів та інших суб'єктів місцевого самоврядування.

### 3. Функції науки конституційного права

Сутність, зміст, соціальне науково-пізнавальне та навчальне призначення науки конституційного права розкривається в її функціях. Ці функції визначаються насамперед її предметом. Серед них пріоритетною є політична функція, головне призначення якої — формування справжніх політичних переконань та орієнтацій. Ї це цілком закономірно, оскільки об'єктом науки конституційного права є політичні відносини, політика, серцевиною і сутністю якої є влада.

Важливою є також методологічна функція, головний зміст та призначення якої — спрямування, орієнтація інших галузей права. Ї це не випадково, оскільки наука конституційного права вивчає проблеми, які лежать в основі пізнання інших наук. Таке фундаментальне явище, як власність, є об'єктом не тільки конституційного права, а й інших наук: цивільного, господарського права тощо.

Ідеологічна функція науки конституційного права полягає в тому, що вона вивчає ідеї, духовні цінності у процесі здійснення народовладдя в Україні, реалізації Конституції (Основного Закону) України. Норми та інститути конституційного права справляють значний ідеологічний вплив на всі грані нашого життя, формують наш світогляд, певні поведінкові стереотипи. Наука повинна глибоко і всебічно вивчати ідейно-тематичний зміст нормативно-правового матеріалу, без чого неможлива ефективна їх реалізація.

Евристично-прогностична функція тут полягає у пошуках фундаментальних вирішень питань, які стоять перед наукою конституційного права, прогнозуванні й пошуках того прогресивного і цінного, що має велике значення для майбутнього.

Важлива також комунікативна функція науки конституційного права, яка полягає в роботі з інформацією і пов'язана з такими проблемами, як гласність у роботі

державних органів, ознайомлення з роботою органів влади й управління, формування правової свідомості та правової культури.

Інтегративна (системотворча) функція полягає в тому, що наука конституційного права допомагає загальній теорії держави і права об'єднувати всі юридичні науки в цілісну систему. І це природно, адже такі поняття, як “суспільство”, “держава”, “влада”, “місьцеве самоврядування” тощо є ключовими для багатьох юридичних наук.

Прикладна функція полягає в тому, що конституційне право орієнтує державні органи, увесь механізм народовладдя в їх практичній діяльності. Саме тут підтверджується загальновідома істина: теорія перевіряється практикою.

#### 4. Методологія науки конституційного права

Метод науки — це сукупність правил, прийомів, принципів пізнання, які забезпечують отримання об'єктивних, достовірних знань.

Методологія — це вчення про методи пізнання, теоретичне обґрунтування використовуваних у науці методів і способів пізнання; теорія методів, сукупність певних теоретичних принципів, логічних прийомів і конкретних способів дослідження явищ; система певних теорій, гносеологічних та онтологічних принципів, законів і категорій, які опосередковують загальні властивості й зв'язки буття і наукового пізнання.

Методологія науки конституційного права спрямована на практику. Вона дає наукове обґрунтування діяльності державних органів, народних депутатів, інститутів самоврядування. Методологічна підготовка спеціалістів з конституційного права має своїм завданням озброєння їх необхідними знаннями, які принесуть практичну віддачу.

У науці конституційного права з успіхом використовуються здобутки і методи соціології, психології, кібернетики, синергетики тощо. При цьому треба мати на увазі, що в науці, системі знань взагалі є два рівні — емпіричний і теоретичний.

Ще не так давно стверджувалось, що основою методології правознавства, в тому числі науки конституційного права, є марксизм-ленінізм у єдності трьох його складових частин: політичної економії, філософії і теорії наукового комунізму. Однак справжньою основою методології конституційного права має бути загальнонауковий метод як метод наукового світосприйняття і загального логічного осмислення інформації. Основою методології повинні бути загальнолюдські цінності й уявлення, які виробило людство протягом тисяч років свого розвитку.

Зазнає певного перегляду чи не найголовніший постулат марксизму-ленінізму: примат класового підходу, яким було пронизане все радянське правознавство, в тому числі конституційне право.

Спеціальних методів, як правило, значна кількість, оскільки розмаїта сама конституційно-правова матерія. Серед них — системний та соціологічний метод, метод кількісного та якісного аналізу, порівняльний, історичний, формально-логічний (догматичний) метод та ін.

Складні й динамічні процеси, що відбуваються у сфері функціонування механізму народовладдя в нашій країні, ставлять питання про нові підходи до осмислення й оцінки державно-правових (конституційних) явищ. Один із перших кроків у цьому напрямі — нові, нетрадиційні підходи до самої методології державно-правової науки, до тих її понять і категорій, які ще не так давно вважались незмінними.

Зокрема, варто по-новому, глибше й критичніше оцінити і значення матеріалістичної діалектики як методологічної основи державно-правової (конституційної) науки; дещо інакше глянути на історичні, соціологічні, порівняльно-правові та інші методи дослідження конституційної матерії: діяльнісний, багатофакторний тощо. Між іншим, це стосується усіх юридичних наук, але найбільше — науки конституційного права, роль і значення якої виняткові, оскільки в центрі її уваги найістотніше в суспільних відносинах — відносини влади, владарювання.

Донедавна стверджувалось, що радянське соціалістичне суспільство — найкраще в світі, що всі його інсти-

тути — найефективніші, а демократія в СРСР — взірць для всіх народів. При цьому ігнорувались новації, які не вкладались у межі офіційної ідеології, хоч світ давно взяв їх на озброєння і успішно використовував у найрізноманітніших сферах. Критично в цілому аналізувались і оцінювались буржуазний парламентаризм, теорія поділу влад, примат загальнолюдських цінностей над класовими. Як наслідок цього практична користь від науки конституційного права була досить відносна. Її головне функціональне призначення зводилось нерідко до апологетики. Завдання ж полягає в тому, щоб очистити науку від зайвих нашарувань ідеологічного характеру.

Треба по-новому осмислити роль діалектичного методу в науці конституційного права. До цього часу в науці вважалось, що цей метод є головним та універсальним, причому основне його призначення зводилось, по суті, до розкриття суперечностей між капіталізмом і соціалізмом. Безперечно, йшлося не про справжню діалектику, яку не в змозі заборонити й відмінити будь-які партії, ідеологічні структури тощо. На озброєння бралась лжедіалектика, яка все робила для того, щоб отримати навіть хибні, але милозвучні на той час висновки.

Цілком очевидно, що використання діалектичного методу може дати сподівані результати, якщо акцентувати увагу не лише на боротьбі протилежностей, а й на їх єдності та на багатьох інших аспектах. Не революційне подолання їх, а революційний спосіб їх вирішення, усвідомлення того незаперечного факту, що діалектичне заперечення передбачає також наступництво, зв'язок нового зі старим, своєрідну повторюваність на вищій стадії розвитку деяких моментів попередніх стадій.

Особливу роль повинен відіграти порівняльно-правовий метод. Ще не так давно ми бачили його функцію у розкритті реакційної сутності буржуазного конституційного права, освітленні переваг “соціалістичного права”.

Порівняльний аналіз сприяє більш глибокому проникненню в сутність правової, в тому числі конституцій-

ної, матерії, що дає не тільки теоретично-науковий, а й практичний ефект. Співробітництво представників науки і практики нашої держави і наших сусідів може мати непогані результати, оскільки західна юриспруденція дала чимало зразків ефективного вирішення багатьох проблем.

Особливо це стосується конституційного будівництва, де з успіхом можна використати здобутки різноманітних шкіл і напрямів. Тільки зараз ми з подивом бачимо, що багато (якщо не більшість) політичних і правових інституцій зарубіжжя оптимально відповідають нашим уявленням про те, якими повинні бути наші здобутки у цій сфері. Серед них — інститути прямої і представницької демократії, прав і свобод людини і громадянина, державної влади місцевого самоврядування тощо.

## 5. Конституційне право як навчальна дисципліна

Конституційне право як навчальна дисципліна являє собою систему знань, одержаних наукою конституційного права і практикою його створення і реалізації.

Ця навчальна дисципліна вивчається у всіх юридичних навчальних закладах: в Національній юридичній академії ім. Ярослава Мудрого, в Одеській державній юридичній академії, у Вищій школі права при Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, на юридичних факультетах державних університетів, в Академії внутрішніх справ, в інших державних юридичних навчальних закладах України, а також в ряді недержавних навчальних закладів (Національна академія управління тощо).

Навчальна дисципліна “Конституційне право України” передбачає насамперед одержання студентами знань про поняття конституційного права, його предмет, метод, систему, функції, джерела. В курсі конституційного права України висвітлюються найважливіші положення вчення про конституцію (конституціоналізму), основні етапи історії Конституції України, її юридичні властивості, основні принципи, структура, функції чинної

Конституції України, порядок її реалізації, тлумачення, внесення до неї змін та її охорона (гарантування).

Серед загальних положень конституційного права досить значне місце займають положення про систему конституційного права — конституційно-правові інститути, конституційно-правові норми, а також конституційно-правові відносини.

Особливе місце в загальній теорії конституційного права і відповідно в навчальному курсі з конституційного права займають питання конституційно-правової відповідальності.

Серед інститутів конституційного права як пріоритетний висвітлюється інститут основ конституційного ладу, його система і гарантії. Розкриваються поняття державного і суспільного ладу, їх основні принципи й інститути. При розкритті принципів державного ладу насамперед висвітлюються принцип суверенності, незалежності держави, її демократизму, соціального і правового характеру, унітарності і республіканської форми держави. Висвітлюються організаційні і функціональні основи державного ладу. Першочергова увага при висвітленні організаційних основ (механізму) держави приділяється органам державної влади: органам законодавчої, виконавчої і судової влади та Президентові України, Збройним Силам України, територіальному устрою, державним символам та іншим інститутам, які складають організаційно-політичну основу держави. Поряд з ними характеризуються найважливіші інститути економічних, соціальних і культурних основ держави: державної власності, державної мови тощо. Аналізуються функціональні основи державного ладу України — основні функції держави.

Значне місце в характеристиці суспільного ладу займає аналіз його основних принципів, зокрема суверенності народу демократизму конституційності, законності, соціальної справедливості, політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (плюралізму)

При висвітленні організаційних основ суспільного ладу найбільша увага приділяється його політичній системі, нині основне місце в якій за чинною Конституцією

займає Український народ, який є єдиним джерелом влади і може здійснювати її як безпосередньо, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування.

Здійснюється загальна характеристика також економічної, соціальної та інших систем суспільства.

Одним із пріоритетних інститутів конституційного права України вважається інститут конституційно-правового становища особи — конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина в Україні.

Висвітлення цих питань започатковують питання громадянства: поняття, принципи громадянства України, підстави його набуття і припинення, органи, які вирішують питання громадянства. Особлива увага приділяється питанням прийому до громадянства України і його втрати, а також статусу іноземців в Україні.

Відповідно до Конституції України, законів України, міжнародно-правових актів — Загальної декларації прав людини, пактів про громадянські і політичні та економічні, соціальні і культурні права і свободи та інших нормативно-правових актів — висвітлюється система конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні та їх гарантій.

Першочергове значення надається висвітленню громадянських і політичних прав, серед яких є ряд прав, які вперше проголошені в Конституції України, зокрема, право на життя, право на повагу до гідності особи та ін. Чільне місце займає висвітлення економічних, соціальних і культурних прав.

В системі юридичних гарантій, як правило, розрізняють нормативно-правові і організаційно-правові гарантії. Найбільшого значення серед нормативно-правових гарантій надається нормам-принципам, юридичній відповідальності за порушення прав і свобод, процесуальним нормам.

Серед організаційно-правових гарантій значне місце відводиться як державі в цілому, так і її органам: Верховній Раді України, Президентові України, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, Кабінетові Міністрів України, міністерствам, державним ко-

мітетам і відомствам, органам правосуддя і прокуратури, а також політичним партіям, профспілкам та іншим громадським організаціям, міжнародним органам і організаціям.

Одним із центральних питань конституційного права є питання влади, народовладдя. Відповідно в навчальному курсі аналізуються основні форми безпосередньої демократії: вибори і референдум. Висвітлюються головні принципи виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема, загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Висвітлюються види виборів в Україні, виборча система по виборах народних депутатів України, основні стадії (етапи) виборів, їх гарантії, система виборчих органів і виборчих територіальних одиниць (виборчих округів, виборчих дільниць), порядок висування і реєстрації кандидатів, ведення передвиборчої агітації, порядок голосування, підведення підсумків виборів та інші стадії виборчого процесу.

Аналізуються конституційні положення і закон України про всеукраїнський і місцевий референдуми. Ця форма безпосередньої демократії вперше одержала відповідне висвітлення в навчальному курсі з конституційного права. В ньому розглядаються підстави оголошення і призначення референдумів, основні принципи і види референдумів, предмети і стадії референдумів та підстави відповідальності за порушення законодавства про референдуми.

Особливо велика увага приділяється в курсі конституційного права питанням державної влади. Висвітлюються як загальні засади організації і здійснення державної влади, так і засади здійснення окремих видів влади — законодавчої, виконавчої і судової. Аналізується організація і діяльність органів законодавчої влади, інституту Президента України, органів виконавчої і судової влади.

Пріоритетним у висвітленні інституту державної влади є питання, що стосуються органів законодавчої влади — Верховної Ради — парламенту України. Висвітлення питання про статус парламенту України

поєднується із загальною характеристикою сучасного парламентаризму і основних тенденцій його розвитку, аналізуються склад і структура Верховної Ради України, її основні функції і повноваження, найважливіші організаційні форми роботи (сесії, засідання тощо) і парламентські процедури (законодавча, установча, контрольна, бюджетний процес), система стримань і противаг, властивих парламенту.

Разом з тим у цьому навчальному курсі розглядаються й окремі парламентські інститути, зокрема статусу народного депутата України, парламентських комітетів і фракцій, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати, а також Голови Верховної Ради, його заступників та апарату Верховної Ради України.

Надзвичайно велике значення надається в курсі конституційного права України висвітленню такого нового інституту державної влади, як інституту Президента України. Аналізується загальний статус Президента України як глави держави в порівнянні з інститутом президентства в інших країнах, розглядаються етапи становлення інституту Президента в Україні, вибори Президента України, його основні функції і повноваження, механізм їх здійснення та система стримань і противаг, властивих інститутові Президента України.

Чільне місце в курсі конституційного права України займають питання виконавчої влади, зокрема поняття виконавчої влади і її органів, їх види, основні принципи організації і діяльності. Головна увага серед органів виконавчої влади приділяється Кабінетові Міністрів як вищому органу в системі виконавчої влади, порядку його формування, складу, структурі, функціям, повноваженням, порядку їх здійснення, правовим актам Кабінету Міністрів. Аналізуються нормативні положення, що стосуються системи, порядку формування, структури, функцій і повноважень міністерств, державних комітетів, інших центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій. Аналізуються правові акти органів виконавчої влади.

Традиційним для конституційного права України є висвітлення правосуддя — судової системи України, основних засад судочинства, статусу судів і суддів, їх основних функцій та порядку розгляду ними справ.

Принципово новим для конституційного права України щодо органів судової влади є висвітлення статусу Конституційного Суду, порядку його формування, складу, загальних принципів конституційного судочинства, основних функцій Конституційного Суду, порядку звернення до нього і розгляду справ цим Судом.

Висвітлюються як перехідні конституційні положення у здійсненні правосуддя, так і положення щодо судів загальної юрисдикції, які діятимуть в майбутньому.

З урахуванням перехідних положень і особливого статусу окремо висвітлюються питання щодо органів прокуратури, їх системи, структури, порядку формування, функцій, повноважень та основних організаційних і правових форм роботи.

Курс конституційного права, як правило, передбачає висвітлення основних засад територіального устрою України і системи її місцевого самоврядування. Першочергове значення надається поняттям території (державної території) і територіального устрою держави та його основним видам. Висвітлюються принципи територіального устрою України, система її адміністративно-територіального устрою та основні функції її адміністративно-територіальних одиниць.

У зв'язку з автономією та іншими особливостями окремо розглядається конституційно-правовий статус таких адміністративно-територіальних одиниць, як Автономна Республіка Крим та міста Київ і Севастополь.

Значна увага в конституційному праві України приділяється місцевому самоврядуванню. Це є його новелою. Виходячи з положень чинної Конституції, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", Європейської Хартії про місцеве самоврядування та інших законодавчих і підзаконних актів, висвітлюються основні теорії місцевого самоврядування і його види, система місцевого самоврядування, статус територіальних громад, представницьких та виконавчих органів і посадових

осіб місцевого самоврядування, їх функції, повноваження, організаційно-правові та матеріально-фінансові основи місцевого самоврядування, його гарантії.

Вивчення студентами-юристами курсу конституційного права України сприяє оволодінню іншими навчальними дисциплінами і професійному формуванню в цілому. Разом з тим цей курс сприяє вихованню правосвідомості і правової культури, формуванню національної ідеології, поваги до Конституції, законів, до держави, державних символів та інших інститутів держави.

\*

## Г л а в а 6

### Конституція – Основний Закон держави

#### 1. Поняття і основні властивості Конституції України

Вважається, що термін “конституція” походить від латинського слова “constitutio” — “установа”, “установлення”, “устрій”. Разом з тим існує думка, що він бере початок від звороту “rem publicum constituire”, з якого починаються акти римських імператорів.

Поряд з терміном “конституція” для означення того самого інституту на початкових етапах його становлення застосовувалося ще й найменування “lex fundamentales” — “Основний Закон”.

Конституція — категорія історична. Окремі її елементи були сформульовані в працях древньогрецьких філософів, зокрема Платона і Аристотеля, указах імператорів Стародавнього Риму, які мали силу джерела права, в актах конституційного типу — хартіях (Магдебурзьке і Любекське право 13—18 ст.).

Ідея створення Конституції виникла в Англії. У 17 столітті там були прийняті такі важливі конституційні

акти, як Хабеас Корпус акт (1679 р.), Біль про права (1688 р.), "Форма правління державою Англії, Шотландії, Ірландії та володіннями, які їм належать. Знаряддя управління" (1653 р.).

Поява конституцій пов'язана з епохою буржуазних революцій.

Першими конституціями цього періоду вважаються конституції штатів Північної Америки: Декларація прав Вірджинії (1776 р.), Біль про права Пенсільванії (1776 р.), Конституція Массачусета (1780 р.), Конституція Північної Кароліни (1776 р.), Біль про права Нью-Гемпшира (1776 р.), Конституція Меріленда (1776 р.), конституційні акти, прийняті в штатах Нью-Йорк, Південна Кароліна, Нью-Джерсі, Джорджія.

Конституція США 1787 р. була розроблена установчими зборами і згодом ратифікована конституційними конвентами штатів.

Крім Конституції США, першими конституціями вважаються конституції Пилипа Орлика 1710 р., Конституції Франції та Польщі 1791 р. Протягом першої половини 19 ст. конституції були прийняті майже у всіх країнах Західної і Центральної Європи, а в другій половині цього сторіччя — в країнах Латинської Америки, Канаді та Новій Зеландії.

Конституція — це, як правило, єдиний правовий акт або система таких актів, за допомогою яких народ, чи органи держави, які виступають від його імені, встановлюють основні принципи устрою суспільства і держави, форми безпосередньої демократії, визначають статус державної влади і місцевого самоврядування, механізм їх здійснення, закріплюють права й свободи людини і громадянина.

Конституція — особливий інститут правової системи держави, якому належить правове верховенство по відношенню до всіх її актів. Це не просто закон, а основний закон країни: закон законів, як називав його К. Маркс. Конституція оформляє національну систему права, об'єднує діюче законодавство, визначає основи законності і правопорядку в країні.

Соціальне призначення та роль Конституції знаходять своє втілення в її функціях, основними з яких є ус-

тановча, правотворча, регулятивна, охоронна, політична, економічна, культурна, інформативна та інші.

Основними рисами конституції є:

1) основоположний характер, оскільки предметом конституційного регулювання є фундаментальні, найважливіші політико-правові, суспільні відносини, які визначають обличчя суспільства;

2) народний характер, який полягає в тому, що конституція виражає інтереси народу та має служити йому;

3) реальний характер, тобто відповідність фактично існуючим суспільним відносинам;

4) стабільність.

Юридичні властивості конституції такі: 1) конституція — це, насамперед, закон, тобто акт виняткової ваги і значення; 2) конституції притаманне юридичне верховенство, найвища юридична сила у порівнянні з іншими правовими актами. ні один акт не може перевищувати конституцію; 3) конституція є основою правової системи країни, її законодавства; поточне законодавство розвиває конституційні приписи, деталізує їх; 4) конституції властивий особливий порядок її прийняття і зміни; 5) існує досить складний механізм реалізації конституції, оскільки її дія відбувається на двох рівнях: на рівні реалізації конституції в цілому та на рівні реалізації конституційних норм.

## 2. Конституціоналізм як загальна теорія Конституції

Конституціоналізм — це теорія і практика конституційного будівництва. Він становить собою особливу систему конституційно-правових відносин, які опосередковують у загальному вигляді повновладдя народу, його суверенітет. Конституціоналізм, таким чином, поняття значно ширше, ніж сама конституція.

Важливою складовою конституціоналізму є теорія, доктрина, у відповідності з якою провадиться конституційне будівництво, формуються найважливіші суспільні та державні інститути. Як специфічна форма відображення об'єктивної реальності конституціоналізм справ-

ляє значний вплив на конституційну свідомість, а відтак є реальним засобом захисту і оновлення суспільних і, перш за все, конституційних відносин.

Конституціоналізм уособлює передові фінансові, політичні, економічні та інші ідеї, які виступають могутнім фактором суспільного прогресу. Так, в період затвердження буржуазного ладу конституціоналізм виступав реальною силою в боротьбі проти феодальних інститутів і відповідної ідеології, знаменував собою прогресивні засади суспільного поступу. Такі його положення, як теорія розподілу влад, парламентаризм, проголошення прав і свобод громадян стали надбанням цивілізації.

Конституціоналізм є барометром прогресу і розвитку всього суспільства. Криза суспільства — це, перш за все, криза його конституціоналізму, головним виявом якої є істотні розходження між фактичною та юридичною конституцією, між конституційною правосвідомістю і офіційною політико-правовою доктриною.

Конституціоналізм як складне системне утворення з властивими йому структурними і функціональними характеристиками не можна ототожнювати з конституційним законодавством чи процесом його реалізації. Елементами конституціоналізму є: фактична і юридична конституція, конституційна теорія, конституційні відносини, конституційна правосвідомість, конституційна законність і правопорядок.

Вихідним в теорії конституції є вчення про її сутність. Сутність конституції — це її внутрішня основа, смисл, найбільш важливі якості і властивості, які визначають всі структурні та функціональні характеристики Основного Закону суспільства й держави.

Конституція — явище історичне: вона постійно розвивається і вдосконалюється. Тому і її сутність не може розглядатись як щось застигле та незмінне.

Конституція, як правило, — це своєрідний суспільний договір, який фіксує і узгоджує політичні інтереси різноманітних соціальних груп, прошарків, класів тощо.

Колишнє розуміння сутності конституції лише як “дійсного співвідношення сил у класовій боротьбі” вже не відповідає реальному стану речей.

Конституція, як елемент державно-організованого суспільства, була завжди. Важко заперечувати, що характер своєрідних конституцій носили такі загальновідомі історичні правові пам'ятки часів рабовласництва-феодалізму, як закони Ману, Хаммурапі, XII римських таблиць, Руської правди тощо.

Сутність конституції знаходить своє втілення в найрізноманітніших аспектах. Особливо важливий соціально-політичний аспект. Ще німецький соціаліст Ф. Лассаль писав, що "... дійсна конституція країни — це фактичне співвідношення сил, існуючих у країні; писана конституція тоді лише міцна і має значення, коли є точним виразом реальних співвідношень суспільних сил"<sup>1</sup>.

В сучасному постіндустріальному суспільстві конституція має бути механізмом здійснення консенсусу всіх соціальних груп, своєрідним суспільним договором, коли різноманітні верстви суспільства немов передають державі свої повноваження по забезпеченню соціальної гармонії і злагоди на всіх рівнях. Це, безперечно, не означає, що традиційні соціальні та суспільні суперечності зникають зовсім: вони пом'якшуються, набувають нових рис, відступають на задній план.

Конституція сьогодні має виражати інтереси не стільки держави, скільки інтереси громадянського суспільства, головною цінністю якого є людина. Це є мірилом соціальної цінності і ефективності конституції. Відтак, між іншим, вирішується давня суперечка: чи є конституція законом суспільства, чи держави. Відповідь однозначна: вона повинна бути основою, правовою базою ефективного рішення загальних справ громадянського суспільства, могутнім засобом його самозбереження і розвитку, забезпечення реалізації прав і свобод людини.

Будь-яка конституція виникає і діє насамперед для того, щоб визначити устрій (лад) держави, а не суспільства, хоч індіферентною до справ суспільства вона не може бути.

Принагідно зауважимо, що нова Конституція України відображає тенденції і закономірності розвитку

---

<sup>1</sup> Лассаль Ф. Сущность конституции. Что же дальше? — СПб, Молот, 1905. — С. 33—34.

світового конституціоналізму. Найважливішими з таких тенденцій є: цілеспрямоване регулювання й перебудова внутрідержавних і міжнародних відносин; загальна демократизація конституції, політичних режимів, правового статусу особи, виборчого права; інституціоналізація багатопартійності; закріплення основних характеристик (рис) правової держави, розподіл влад; впровадження ідей парламентаризму; запозичення досвіду конституційного будівництва інших країн; орієнтація на людину і загальнолюдські цінності; правове зміцнення основ громадського суспільства, розвиток механізмів узгодження інтересів різноманітних соціальних, національних, мовних і релігійних груп; зниження ідеологічної конфронтації й посилення виховної, морально-етнічної ролі конституції; розширення масштабів і сфер конституційного регулювання тощо<sup>1</sup>.

Конституція України, відповідаючи загальнолюдським конституційним стандартам, втілює в життя конституційні ідеали: здорове екологічне середовище, соціальну захищеність, відповідний рівень життя, право на користування надбанням людства в сфері політики, економіки, культури тощо.

В конституційному праві розрізняють фактичну і юридичну конституції. Конституція фактична — це реально існуючий суспільний устрій (конституційний лад), основу якого складають ті об'єктивні відносини, які визначають найбільш суттєві економічні, політичні, соціальні та інші характеристики суспільства. Іншими словами, фактичну конституцію складають економічна, політична та соціальна основи суспільства, які органічно взаємозв'язані між собою.

Фактична конституція має місце в будь-якому, в тому числі безкласовому суспільстві.

Юридична конституція є офіційним визначенням фактичного порядку речей, засобом правового впорядкування реальних суспільних відносин. Фактична конституція існує незалежно від того, знайшла вона своє юридичне закріплення чи ні.

---

<sup>1</sup> Кошкин С. Ю. Смена цивилизаций и конституция: формирование ее глобального идеала // Государство и право. — 1991. — С. 39.

Фактична і юридична конституції — цілком самостійні явища і ототожнювати їх не можна. З іншого боку, юридична конституція може вважатись похідною від фактичної конституції.

Напередодні прийняття нової Конституції України (в 1991—1996 рр.) фактична конституція значно випереджала юридичну конституцію, яка стала гальмом розвитку основоположних суспільних відносин. Тому приведення юридичної конституції у відповідність з конституцією фактичною було першочерговим завданням конституційного будівництва.

Фактична конституція не може не визначати структурні та функціональні характеристики юридичної конституції, головними з яких є реальність і відповідність фактичним конституційним відносинам, відсутність яких призводить до фіктивної конституції.

Конституційний лад можна розглядати як фактичну конституцію держави. Цей лад, з одного боку, є похідним від юридичної конституції, а з іншого — сам впливає на зміст нормативно-правового вираження і забезпечення або незабезпечення юридичної конституції.

Якщо фактична і юридична конституції збігаються, то конституційна система є реальною. Якщо ж вони не збігаються, існують самі по собі, то конституційна система є фіктивною, нереальною. “За таких умов юридична конституція і реальний конституційний лад надмірно політизуються. Виникає атмосфера, в якій слова політиків різко розходяться з практикою, а конституціоналізм як наука приходить до занепаду”<sup>1</sup>.

Розбіжність між фактичною і юридичною конституціями може мати місце в будь-яких країнах. І це природно, оскільки певна їх розбіжність запрограмована самим розвитком конституції. Однак в країнах розвинутого конституціоналізму така розбіжність недовговічна: юридична конституція вчасно приводиться у відповідність з конституцією фактичною. Це стабілізує суспільні відносини, впорядковує їх у відповідності з цілями й завданнями конституційно-правового регулювання.

<sup>1</sup> Тихонова Є., Юзков Л. Конституція юридична і фактична // Право України. — 1992, № 1. — С. 9.

Розрив між фактичною і юридичною конституціями свідчить про те, що частина її норм стала фіктивною, тобто не відповідає реальній дійсності. Такий стан негативно впливає на суспільні відносини, дестабілізує правову систему, робить її малоефективною. Тому виникає необхідність або привести юридичну конституцію у відповідність з реальною дійсністю, або, навпаки, — привести у відповідність з конституцією суспільні відносини, що фактично існують.

В юридичній науці розрізняють також формальну і матеріальну конституції.

Формальна конституція становить собою закон, або кілька законів (конституція Швеції складається з трьох конституційних актів, Конституція Фінляндії — з чотирьох органічних законів).

Матеріальна конституція складається з великої кількості писаних нормативних актів та конституційних звичаїв (Конституція Великої Британії).

### 3. Основні етапи становлення Конституції України

У часи Київської Русі, Галицько-Волинської та Литовсько-Руської держави організація державної влади в Україні базувалася, як правило, на засадах звичаєвого права<sup>1</sup>.

Гетьманська держава характеризується вже появою актів, які мали певні риси конституції. До них можна зарахувати договори Богдана Хмельницького та Івана Виговського з Польщею, Швецією, Туреччиною і Москвою.

5 квітня 1710 р. у м. Бендери було укладено Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького. У вітчизняній літературі цей акт отримав назву "Конституція Пилипа Орлика". Документ було написано під впливом передових на той час західноєвропейських наукових доктрин (природного права, поділу влади тощо). Він передбачав таку модель організації державної влади в Україні, яка б базувалася на засадах принципу поділу влад (законодавча влада мала належати Раді, членами

<sup>1</sup> Кравченко В. В. Конституційне право України. Навч. посіб. — Ч. 1. — С. 31–36.

якої є полковники зі своєю старшиною, сотники, “генеральні радники від усіх полків” та “посли від Низового Війська Запорозького”; виконавча — Гетьману, а судова — Генеральному Суду). На жаль, положення цього документу не були реалізовані, хоча формально він діяв на Правобережній Україні до 1714 р.

Період відродження національної Української держави (1917–1920 рр.) позначений появою значної кількості конституційно-правових актів, які передбачали певні варіанти організації державної влади в Україні. До них слід віднести Третій Універсал Української Центральної Ради від 7 (20) листопада 1917 р., Четвертий Універсал Української Центральної Ради від 9 (22) січня 1918 р., Конституцію Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) від 29 квітня 1918 р., Закони про тимчасовий державний устрій України від 29 квітня 1918 р., Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці від 12 листопада 1920 р., Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії, ухвалений Українською Національною Радою на засіданні 13 листопада 1918 р., та ін.

Серед цих конституційно-правових актів чільне місце посідає Конституція УНР, яка юридично оформила відродження державності України. Це був прогресивний на той час документ, принципові положення якого зводилися до наступного:

1. Україна є суверенною, самостійною і ні від кого не залежною державою.

2. Вся влада в УНР належить народові України.

3. За формою правління УНР є парламентарною республікою, верховним органом влади якої є Всенародні Збори.

4. За формою державного устрою УНР — унітарна держава з широким місцевим самоврядуванням, територіальна організація влади в якій базується на дотриманні принципу децентралізації.

5. Взаємовідносини людини з Українською державою будуються відповідно до принципів ліберальної (європейської) концепції прав людини.

6. Організація державної влади базується на засадах принципу розподілу влад:

органом законодавчої влади проголошуються Всенародні Збори, які формують інші гілки влади;

вища виконавча влада належить Раді Народних Міністрів;

вищим органом судової влади є Генеральний Суд УНР.

У зв'язку з державним заколотом гетьмана Павла Скоропадського положення Конституції УНР 1918 р. не були реалізовані. За часів гетьманату діяли тимчасові конституційні закони: Закон "Про тимчасовий державний устрій України" від 29 квітня 1918 р та Закон "Про верховне управління Державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами Держави ясновельможного пана Гетьмана всієї України" від 1 серпня 1918 р. Ці закони закріплювали монархічну форму правління в Україні при збереженні її унітарного державного устрою. Главою Української держави проголошувався Гетьман України, виключно якому належала "влада управління". Гетьман України затверджував закони, призначав голову уряду (Отамана Ради Міністрів) і затверджував його склад, призначав на посаду та звільняв членів уряду, був "Верховним воєводою Української Армії і Флоту" тощо<sup>1</sup>.

Незважаючи на те що "гетьманська конституція" фактично закріплювала режим особистої влади Гетьмана України, вона містила і деякі демократичні положення, які, наприклад, передбачали недоторканість особи, недоторканість житла, право на вільне обрання місця проживання, недоторканість власності, певні політичні свободи.

Повалення гетьманського режиму внаслідок народного повстання, очоленого Директорією, відкрило шлях до подальшого конституційного розвитку України. Велике значення для відновлення конституційних засад УНР відіграла Декларація Української Директорії від 13 грудня 1918 р., відповідно до якої Україна знову проголошу-

---

<sup>1</sup> Закони про тимчасовий державний устрій України // Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України // Філософ. і соціол. думка. – 1992. – № 1. – С. 84–86.

валася республікою, скасовувалися всі закони та постанови гетьманського уряду, спрямовані “проти інтересів трудящих класів”. поновлювалася дія демократичних принципів, проголошених Центральною Радою в її Універсалах.

Верховна влада в державі, згідно з Декларацією, мала належати Директорії. Її повноваження підтвердив Трудовий Конгрес Народів України (своєрідний передпарламент України), який прийняв 28 січня 1919 р. Універсал (Резолюцію про владу), що відігравав роль “малої конституції” соборної УНР. Універсал з точки зору утвердження демократичних конституційних засад Української держави був істотним кроком уперед порівняно з “гетьманською конституцією”, хоча він і не відтворював повністю принципи Конституції УНР від 29 квітня 1918 р. Зокрема, не до кінця було проведено в життя принцип поділу влад (законодавча і виконавча влада фактично належала Директорії), місцеве самоврядування підмінялося контролем “Трудових Рад”, принцип народного суверенітету підмінявся декларуванням належності влади “трудовому народові України” тощо.

В останній період існування УНР (12 листопада 1920 р.) було прийнято ще два конституційних акти: Закон “Про тимчасове верховне управління і порядок законодавства в Українській Народній Республіці” та Закон “Про Державну Народну Раду Української Народної Республіки”. В них проголошувалося верховенство влади народу, яка тимчасово здійснювалася Директорією, Державною Народною Радою і Радою Народних Міністрів на засадах поділу влад.

Нереалізованими залишилися два проекти Конституції УНР, підготовлені Урядовою комісією з розробки Конституції УНР та професором О. Ейхельманом, перший з яких передбачав унітарний устрій Української держави, а другий — федеративний.

За радянського періоду української державності було прийнято чотири конституції (1919, 1929, 1937 і 1978 рр.). Але ці документи з точки зору вимог теорії конституціоналізму можна вважати “квзіконституціями”. Така оцінка конституцій “радянського типу” пов’язана з тим, що вони:

*по-перше*, встановлювали неналежним чином організовану (радянську) модель влади, яка заперечувала принцип поділу влад. Конституювання рад як єдиної основи всієї державної влади, які діють за принципом “працюючої корпорації”, забезпечуючи поєднання законодавчої і виконавчої державної роботи, сприяло підміні представницьких органів (які в силу специфічних організаційних форм збиралися два рази на рік і працювали по 2—3 дні або вузькокорпоративними президіальними або виконавчими органами). Такий конституційний статус рад свідчив про їх використання як своєрідного лаштунку для маскуванню партійної диктатури. Про це свого часу відверто говорив Сталін, характеризуючи комуністичну партію як ядро влади, спрямовуючу силу в механізмі держави, відводячи при цьому радам роль приводів та важелів, які повинні забезпечувати єднання трудящих з партією<sup>1</sup>;

*по-друге*, конституції України радянського періоду мали повністю відтворювати структуру та положення Конституції СРСР, важливе місце серед яких займали ідеологічні настанови щодо держави;

*по-третє*, радянські конституції регулювали відносини людини і держави без належного врахування міжнародних стандартів у галузі прав людини та надійного гарантування прав і свобод людини і громадянина.

*Початок новітнього конституційного процесу в Україні* пов’язується з прийняттям Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., де утверджувалося здійснення українським народом його невід’ємного права на самовизначення та проголошувалися нові принципи організації публічної влади й правового статусу людини і громадянина<sup>2</sup>. У цьому процесі можна виділити три основних етапи.

*Перший етап* новітнього конституційного процесу в Україні охоплює період від 16 липня 1990 р. до 26 жовтня 1993 р. На цьому етапі розпочинається робота з

<sup>1</sup> Сталін Й. Соч. — Т. 8. С. 32, 41.

<sup>2</sup> Див., напр.: Головатий С. Конституційне утвердження свободи для України // Конституція незалежної України: У 3 кн. — К.: Право, 1995. — Кн. 1. — С. 4.

підготовки проекту нової Конституції України. Хронологічно вона здійснювалася наступним чином.

24 жовтня 1990 р. Верховна Рада Української РСР утворила *Конституційну комісію (Комісія з розробки нової Конституції Української РСР)* у складі 59 осіб під головуванням тодішнього Голови Верховної Ради Української РСР Л. Кравчука<sup>1</sup>.

Комісія розробила *Концепцію нової Конституції України*, де було сформульовано загальнометодологічні принципи майбутньої Конституції України. Концепцію ухвалила Верховна Рада Української РСР 19 червня 1991 р.

На основі Концепції Комісія підготувала *проект нової Конституції України*, останній варіант якого датується 26 жовтня 1993 р.

Паралельно з цим до чинної на той час Конституції Української РСР 1978 р. вносилися зміни і доповнення з метою привести її у відповідність до положень Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. та Акту проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. У зв'язку із загостренням політичної ситуації, що відобразилося у протистоянні різних гілок влади, після 26 жовтня 1993 р. конституційний процес було фактично перервано.

*Другий етап* починається після завершення дострокових парламентських і президентських виборів і охоплює період з 10 листопада 1994 р. по 8 червня 1995 р.

Цей етап характеризується відновленням конституційного процесу. 10 листопада 1994 р. Верховна Рада України затверджує *новий склад Конституційної комісії*, співголовами якої стали Президент України Л. Д. Кучма та Голова Верховної Ради України О. О. Мороз.

Одночасно з розробкою проекту Конституції України на другому етапі необхідно було вирішити питання про встановлення (до прийняття Конституції України) *тимчасового конституційного правопорядку*. Це було зумовлено тим, що до Конституції Української РСР 1978 р. у різний час вносилося багато неузгоджених між собою змін та доповнень, унаслідок чого вона перетво-

---

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1990. — № 45. — Ст. 607.

рилася на внутрішньо суперечливий документ. У зв'язку з цим виник стан конституційної невизначеності, коли різні статті Конституції України по-різному визначали принципів положення щодо організації влади в Україні (наприклад, ст. 2 закріплювала радянську модель організації влади, а ст. 93 – організацію влади на засадах принципу поділу влад).

Завершився другий етап 8 червня 1995 р. укладанням *Конституційного Договору між Президентом України і Верховною Радою України про організацію державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України*. Конституційний Договір дав змогу створити умови для прискорення конституційного процесу в Україні.

*Третій етап* охоплює період від 8 червня 1995 р. (підписання Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”) до 28 червня 1996 р. (прийняття Конституції України Верховною Радою України). В юридичній літературі звертається увага на те, що на останньому етапі конституційний процес в Україні характеризується істотними особливостями, які рідко трапляються в конституційній практиці. Це, зокрема:

а) створення Робочої групи з підготовки проекту нової Конституції України в липні 1995 р. з числа фахівців у галузі конституційного права;

б) створення Конституційною комісією України на своєму засіданні 24 листопада 1995 р. Робочої групи з підготовки проекту нової Конституції України з числа членів Конституційної комісії (фактично для доопрацювання проекту, поданого першою Робочою групою);

в) схвалення Конституційною комісією України проекту Конституції, який представила ця Робоча група, і передача його разом із зауваженнями й пропозиціями членів Конституційної комісії на розгляд до Верховної Ради України;

г) створення Верховною Радою України 5 травня 1996 р. Тимчасової спеціальної комісії для доопрацювання проекту Конституції України;

д) колективне обговорення (на пленарному засіданні Верховної Ради України, яке проходить майже цілу добу) статей проекту Конституції України і прийняття нової Конституції України кваліфікованою більшістю голосів;

е) завершальне редагування тексту Конституції апаратом Верховної Ради України і урочисте підписання тексту Конституції Президентом України і Головою Верховної Ради України 12 липня 1996 р.<sup>1</sup>

#### 4. Класифікація, форма і структура конституцій

Класифікація — це поділ тих чи інших явищ на види. Для наукової класифікації передусім необхідно встановити, яким вимогам повинен відповідати критерій поділу на види (такий поділ можливий з будь-яких підстав, в тому числі й неістотних).

Перша вимога. якщо встановлюються різновиди однієї і тієї ж групи явищ, то критерієм кожного окремого поділу може бути лише одна підстава.

Друга вимога — об'єктивність критерію. Поділ є не лише зовнішнім по відношенню до явищ, що розглядаються, він приховує в собі риси самих цих явищ.

Третя обов'язкова вимога при класифікації суспільних явищ полягає в тому, щоб класифікація виражала відмінність явищ не за формою, а за їх змістом, тобто обраний критерій повинний виражати істотні елементи змісту явищ.

Четверта вимога полягає в тому, що застосування обраного критерію до різновидів, що вичленюються, повинно обов'язково виявити відмінності між ними по суті, інакше стане неможливим розчленування їх на види.

Перелічені вимоги до класифікації в повній мірі властиві і класифікації конституцій.

Така класифікація допомагає орієнтуватись у багатоманітності конституцій, виявляти характерні риси, структуру, форму та інші їх характеристики.

---

<sup>1</sup> Медведчук В. В. Конституційний процес в Україні і організація державної влади та місцевого самоврядування. — К. : Україна, 1996. — С. 75.

Можуть бути різні критерії класифікації. Наприклад, за часом дії конституції бувають тимчасовими і постійними. Причому в деяких країнах конституції змінюються досить часто, що обумовлюється нестабільністю політичної й економічної обстановки, зміною верхніх ешелонів влади.

Так, до середини 60-х років історія Гаїті нараховувала 23 конституції, Венесуели — 22, Болівії — 20 конституцій.

Класифікувати конституції можна також за змістом і формами, зокрема в залежності від існуючого державного режиму, або в залежності від форми правління чи територіального устрою.

За державним режимом конституції бувають демократичні і авторитарні, серед останніх розрізняють тоталітарні.

За формою правління конституції бувають монархічні і республіканські, а за формою територіального устрою — конституції федеративних й унітарних держав.

За порядком внесення змін і доповнень конституції бувають гнучкі, жорсткі та змішані.

В залежності від процедури прийняття розрізняються конституції: октройовані, “народні” (тобто прийняті на підставі проведення референдуму), прийняті парламентом, установчими зборами, місцевими представницькими органами.

Форма конституції — це спосіб вираження і організації конституційних норм та інститутів. Істотне значення тут має те, що конституція може функціонувати у вигляді як моноконституційного акта, так і багатьох актів, що у сукупності складають конституцію. Моноконституційними актами були, до речі, радянські конституції, нинішні конституції Німеччини, Іспанії, Мексики тощо Є й протилежні приклади. Так, конституція Швеції складається із трьох актів — Форми правління 1974 р., Акта про престолоуспадкування 1810 р. і Акта про свободу друку 1974 р. В колишній Чехословаччині конституцію складала кілька конституційних законів, однак лише один із яких іменувався Конституцією. Конституції першого виду часом називають кодифікованими, другого — некодифікованими.

Певне уявлення про сутність і форму конституції дає Основний Закон Великої Британії. Це — класичний приклад конституції змішаного типу, яка інкорпорує також: парламентські закони; судові рішення-прецеденти; доктринальні тлумачення; статuti; конституційні угоди, які містять так звані конвенційні норми.

Інколи виникають і тимчасово діють неписані конституції, які не мають формального закріплення. Так було, наприклад, в Румунії. В цей час конституція формується, причому використовуються ті її норми, які узгоджуються з вимогами нового часу.

Конституційна матерія організовується, впорядковується за певною схемою. Така схема, з одного боку, зумовлюється характером і змістом конституції, а з іншого — баченням законодавця конституційної проблематики. Якщо порівняти конституції різних країн, то можна виявити як спільні, так і відмінні риси їх структури. У переважній більшості структура конституції має сталий вигляд, включає низку елементів: преамбулу, основну частину, заключні, перехідні та додаткові положення.

Преамбула є носієм так званої дескриптивної (описової) інформації, яка дає відповідь на такі питання, як цілі та завдання конституції, історичні шляхи її становлення й розвитку, проголошення конституційних ідеалів тощо.

В літературі тривалий час дискутується питання про юридичну природу преамбули і насамперед таких її елементів, як нормативність та юридична сила. Безперечно, в “класичному” плані преамбула не є типовою правовою нормою (правовими нормами). Її політична й ідеологічна функції незаперечні. В цілому преамбула справляє величезний регулюючий вплив, тим більше, що конституція — це правовий акт безпосередньої дії. Преамбула — типова декларація з притаманними їй цілями та завданнями.

Основна частина Конституції включає інститути та норми, які “вичерпують” її зміст. Предметне уявлення про структуру конституції дає Конституція України від 28 червня 1996 р.

У вступній частині зазначається, що Український народ, виражаючи свою суверенну волю, 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, піюкуючись 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 р., схваленим 1 грудня 1991 р. всенародним голосуванням, приймає цю Конституцію — Основний Закон України.

Конституція складається з 15 розділів, які об'єднують 161 статтю, в тому числі 2 статті Прикінцевих положень, та 14 пунктів Перехідних положень.

Розділ I “Загальні положення” включає 20 статей (ст.ст. 1–20).

Розділ II “Права, свободи та обов'язки людини і громадянина” складається із 48 статей (ст.ст. 21–68).

Розділ III “Вибори. Референдум” включає 6 статей (ст.ст. 69–74).

Розділ IV “Верховна Рада України” (ст.ст. 75–101).

Розділ V “Президент України” (ст.ст. 102–112).

Розділ VI “Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади” (ст.ст. 113–120).

Розділ VII “Прокуратура” (ст.ст. 121–123).

Розділ VIII “Правосуддя” (ст.ст. 124–131).

Розділ IX “Територіальний устрій України” (ст.ст. 132, 133).

Розділ X “Автономна Республіка Крим” (ст.ст. 134–139).

Розділ XI “Місцеве самоврядування” (ст. ст. 140–146).

Розділ XII “Конституційний Суд України” (ст.ст. 147–153).

Розділ XIII “Внесення змін до Конституції України” (ст.ст. 154–159).

Розділ XIV “Прикінцеві положення” (ст.ст. 160, 161).

Розділ XV “Перехідні положення” (п.п. 1–14).

Таким чином, структура конституції — досить чітка,

логічно зумовлена система взаємопов'язаних і взаємозумовлених структурних елементів.

Як Конституція України, конституції деяких країн містять так звані перехідні положення, які визначають строки вступу в дію деяких конституційних положень, порядок заміни старих норм новими, необхідність прийняття законів, на які є посилання в конституціях.

До конституцій певних країн інколи додаються доповнюючі положення й додатки. Так, у деяких додатках до Конституції США іноді є норми, які визначають розмежування компетенції між Союзом і окремими штатами.

## 5. Функції конституції

Сутність конституції виявляється в її функціях, які зумовлені її змістом, роллю щодо регулювання суспільних відносин, задоволення соціальних потреб.

Складність суспільних відносин зумовлює багатоплановість функцій та їх спрямованість. Одна група таких функцій "обслуговує" потреби конституції, інша — виходить далеко за межі конституції як політико-правового феномену. Конституція виступає як невід'ємний елемент всієї соціальної організації, як соціальне благо, ефективний регулятор і перетворювач суспільних відносин. Функції конституції відображають її вплив на суспільні відносини, зокрема напрями або способи цього впливу.

Функції конституції розкривають її сутність щодо тих завдань, які стоять перед суспільством на конкретному етапі його розвитку, причому часом одне й те саме завдання вирішується за допомогою кількох функцій.

Функції конституції поширюються на всі сфери суспільного життя, на ті суспільні відносини, які охоплюються дією конституції.

Функції конституції мають багато спільного з основними функціями права; більше того, вони базуються на них. За сферами впливу конституції на суспільні відносини насамперед розрізняють такі її функції, як політичну, економічну, соціальну, культурну, ідеологічну. При цьому функції конституції не вичерпуються регулю-

ванням відносин у згаданих сферах. Конституції при-  
таманні також установча, правотворча, системотворча,  
методологічна, прогностична та інші функції.

Зміст і особливості політичної функції визначається  
тим, що конституція, її норми безпосередньо пов'язані з  
політикою, у зв'язку з чим в конституції закріплюються  
основні засади політики в різноманітних сферах суспіль-  
ства й держави. Політична функція конституції полягає  
в тому, що вона формує найактивніше, найістотніше в  
політиці: належність влади в країні, внутрішню й зов-  
нішню політику, державний лад. Саме конституція за-  
кріплює інтереси і волю народу, його державний та на-  
ціональний суверенітет на найвищому законодавчому  
рівні.

Політична боротьба, взаємовідносини між політич-  
ними партіями й іншими політизованими об'єднаннями  
громадян з приводу завоювання, використання та утри-  
мання влади здійснюються на основі правил, визначених  
у конституції. Типовим прикладом у цьому відношенні  
може бути виборча система, політична спрямованість і  
принципи якої встановлюються саме конституцією.

Зміст економічної функції полягає в тому, що кон-  
ституція фіксує основоположні суспільні відносини, які  
складають економічний лад (економічну систему) сус-  
пільства, базу, на якій функціонують усі інші інститути.  
Закріплення в конституції фундаменту суспільства, різ-  
номанітних форм власності створює необхідні умови для  
реалізації економічної політики країни, успішного функ-  
ціонування її господарського механізму.

Конституція справляє величезний вплив на волю й  
поведінку мас. Акумуляючи найбільш істотні моменти  
світогляду, в основі якого лежить ідея народного суверені-  
тету, суверенітет демократичної, соціальної правової  
держави, конституція водночас формує певний тип сус-  
пільної свідомості, невід'ємною частиною якої є право-  
свідомість. Це сприяє формуванню позитивних устано-  
вок, подоланню деструктивних, антигромадських моти-  
вів. З цих позицій можна стверджувати про наявність у  
конституції ідеологічної (культурної) функції.

Установча функція спрямована на здійснення пер-  
винного юридичного оформлення найважливіших соці-

ально-економічних і політичних інститутів суспільства. За допомогою установчих норм визначається устрій держави, впроваджуються в життя передусім політичні та управлінські структури, різноманітні інститути демократії, закріплюється система державних органів, визначаються їх повноваження.

Роль установчої функції конституції, таким чином, полягає в тому, що вона встановлює найважливіші інститути суспільства й держави, визначає їх спрямованість.

Найголовніші установчі правові норми започатковані в конституції. Установчий характер мають не тільки окремі її норми, а й уся конституція, бо вона є основою розбудови і діяльності держави й суспільства, всього законодавства, політичних і корпоративних установ країни.

Правотворча функція конституції реалізує себе, зокрема, за допомогою норм, які визначають основи правового статусу суб'єктів конституційних відносин: громадян, державних і громадських органів.

Охоронна (правоохоронна) функція конституції полягає у забезпеченні належної дії інститутів і норм Основного Закону, що досягається за допомогою специфічного механізму відповідальності. В основі такого механізму лежать конституційні санкції: визнання поведінки неконституційною, скасування чи призупинення дії актів державних органів тощо.

Сутність інтегративної функції в тому, що конституція відіграє роль своєрідного інструменту, який об'єднує всі ланки правової системи в одне ціле, причому таке об'єднання — не механічне, безсистемне, а ґрунтується на основі відповідних вимог і принципів. Типовими в цьому відношенні є конкретні норми конституції про економічну систему, які визначають вихідні положення для цивільного, земельного, господарського та інших галузей права.

Системотворча функція конституції зводиться не тільки до того, щоб забезпечити цілісність і збалансованість правової системи, її динамізм та стабільність. Вона визначає принципові вимоги щодо призначення, змісту й методів галузей права, окреслює єдині засади

правотворчості і застосування права, законності правопорядку, слугує своєрідним нормативним орієнтиром.

Таким чином, за місцем і роллю конституції в суспільному житті її основні функції поділяють на соціальні (об'єктні) і нормативно-правові (технологічні). Соціальними (об'єктними) функціями є: політична, економічна, соціальна, культурна (ідеологічна) та ін. Правові (технологічні) функції: регулятивна, установча, правотворча, інтеграційна та ін. Серед соціальних (об'єктних) функцій домінуюча, акумулююча роль належить політичній функції, серед нормативно-правових — установчій, яка об'єднує усі правові функції.

Головне призначення конституції — закріплення й гарантування фундаментальних прав людини і громадянина, впорядкування й організація державної влади, утвердження загальнолюдських цінностей, на яких ґрунтується будь-яке суспільство. Її визначальні риси та принципи, як і вся конституційна матерія, що побудована на них, визначаються підвищеною стабільністю. Саме це визначає тривалість життя конституцій.

## 6. Реалізація конституції

Конституція несе могутній заряд, який має бути переведений у площину конкретних дій різноманітних суб'єктів. Ось чому проблема дії конституції має неабияке теоретичне і практичне значення, тим більше, що можна говорити про: 1) дію конституції в цілому; 2) дію деяких конституційних інститутів і 3) дію конкретних конституційних норм.

При цьому треба мати на увазі проблему набуття чинності конституції. Як правило, конституція вступає в дію (в силу) з моменту, вказаного в її заключних положеннях чи в особливому законі, який супроводжує її прийняття. Згідно із ст. 160 Конституції України, остання набувала чинності від дня її прийняття.

Конституція поширює свій вплив на всі без винятку інституції суспільства й держави, причому всі державні та громадські органи, громадяни і будь-які особи, що перебувають на території країни, повинні поважати її, безперечно виконувати всі її приписи. В цьому полягає

загальнообов'язковість конституцій, їх імперативно-владний характер.

Як єдиний правовий акт конституція діє в усіх її зв'язках і опосередкуваннях. Механізм такої дії надзвичайно складний та багатогранний, він включає різноманітні канали: політичний, економічний, соціальний, ідеологічний, юридичний, виховний, психологічний тощо. Як Основний Закон суспільства й держави конституція регулює найбільш високий рівень поведінки — спосіб життєдіяльності суспільства. Такий загальноконституційний рівень зумовлює узгодженість основних інститутів конституції, їх збалансованість і взаємодію.

Інститути — це блоки, які охоплюють ту чи іншу сферу конституційно-правових відносин: інститут конституційного ладу, прав і свобод громадян, територіальної організації країни, принципів діяльності державних органів тощо. Їм притаманний особливий механізм реалізації, де поряд із звичайними нормами конституції велику роль грають інші нетипові приписи, практика, взаємозв'язки з іншими, в тому числі галузевими інститутами тощо.

Тут інститути конституції переходять в інститути галузей — права трудового, цивільного, адміністративного тощо.

Принципове значення має питання про безпосередню дію конституційних норм, яке особливу вагу набуває в сучасних умовах розбудови української держави. Донедавна таке питання не мало предметного, практичного значення, оскільки "радянська" конституція була переважно декларацією, політико-правовим документом, який не у всіх відношеннях застосовувався. Зокрема, зовсім не було судових рішень, винесених (прийнятих) на основі конкретних статей Конституції. Іншими словами: безпосередньо звертатись до суду за захистом своїх конституційних прав не було сенсу.

Між тим конституція не може не бути безпосереднім діючим правом, про що свідчать її численні статті. Такий характер має положення п. 27 ст. 106 Конституції про те, що Президент України "здійснює помилування". Для реалізації таких повноважень Президентові не потрібні інші нормативні акти, крім Конституції. Однак

зовсім інший характер має, наприклад, положення щодо здійснення виборчих прав громадян, які перебувають за межами України. Реалізувати виборчі права така категорія громадян може лише при наявності відповідного закону.

Виникає цілком закономірне питання: як реалізувати деякі права і свободи громадян, які хоч і проголошені в Конституції, але відповідного закону немає? Є підстави гадати, що відсутність подібних законів і процедур реалізації прав та свобод громадян не заперечує наявність і реальність таких прав.

Конституція України — акт всеохоплюючої дії.

Вона поширює свій вплив на всі сфери життєдіяльності суспільства, причому цей вплив має ідейно-політичний, морально-психологічний та юридичний характер. Це зумовлює зміст та особливості механізму здійснення Конституції, який складається з двох відносно самостійних частин: соціального та юридичного механізму.

В соціальному механізмі втілено якості Конституції України як політичного документа, в юридичному — як особливого акта національної системи права.

Здійснення Конституції не можна зводити до окремих дій у межах конкретного юридичного процесу. Воно значно глибше й ґрунтовніше. Сутність такого здійснення визначається насамперед соціальним призначенням Конституції, яка поєднує якості нормативного акта й політико-правового документа. Іншими словами: здійснення Конституції в єдності всіх її сторін забезпечує не тільки конкретні правові результати, бажану поведінку суб'єктів конституційно-правових відносин, а й досягнення цілей та інтересів конституційного регулювання. А такими соціальними інтересами є здійснення повновладдя українського народу, його консолідація, забезпечення вишого розвитку всіх етносів, що проживають на території республіки, реалізація різноманітних економічних, соціальних, екологічних та інших програм, забезпечення прав і свобод громадян України тощо.

Таким чином, здійснення Конституції в цілому, її окремих норм — не що інше, як досягнення консти-

туційних цілей та інтересів шляхом правомірної діяльності суб'єктів конституційного права.

Однак здійснення Конституції — надзвичайно складне і багатопланове явище, яке треба відмежовувати від таких понять, як “реалізація”, “застосування”, “виховання”, “дотримання”. Здійснення Конституції започатковує зазначений понятійний ряд, уособлює найголовніше, що забезпечує перехід правових моделей в конкретну поведінку суб'єктів конституційного права. Решта понять, які розкривають дію конституційних норм, є складовими елементами механізму здійснення Конституції.

Серед цих елементів визначальною є реалізація конституційних норм, яка відбувається у чотирьох формах: застосування, дотримання, виконання і використання.

Реалізація — це перетворення, втілення конституційних норм у фактичній діяльності організацій, органів, посадових осіб і громадян.

Дотримання норм Конституції означає утримання від здійснення заборонених нею дій. Це — особливий обов'язок усіх державних органів, посадових осіб та громадян. І юридичні, і фізичні особи мають утримуватись від дій, заборонених нормами права. Тут реалізується їхній пасивний обов'язок, коли дій не треба вчиняти, а досить утримуватись від їх здійснення. Це, природно, матеріалізується в забороняючих нормах, яких у Конституції України надзвичайно багато.

Видом реалізації конституційних приписів є їх виконання, тобто обов'язкове здійснення передбачених законом тих чи інших дій. Тут реалізуються активні правові обов'язки, зобов'язуючі конституційні норми. Так, прийняття Закону про Конституційний Суд України 3 червня 1992 р. є виконанням ст. 112 Конституції України, яка започатковує видання такого Закону.

На виконання приписів Конституції України були прийняті десятки законів, які опосередковують відносини у сфері економіки, політики, оборони республіки тощо.

Норми Конституції реалізуються також шляхом їх використання, тобто здійснення учасниками конституційних відносин дозволених нормами права дій, здійснення ними своїх прав. Причому в таких випадках

реалізуються уповноважуючі норми, які закріплюють основні права й свободи громадян, повноваження державних органів тощо.

Використання конституційних норм можливе також при тлумаченні чинного законодавства.

Застосування — один із видів реалізації конституційних норм, де є чітко визначений адресат: органи державної влади, посадові особи та ін. Це — своєрідна форма реалізації конституційних норм, що відрізняється від інших форм змістом, суб'єктами та актами, які вони приймають.

Застосування права — державно-владна діяльність по вирішенню конкретних юридичних справ уповноваженими суб'єктами. Реалізується вона шляхом прийняття акта, який індивідуалізує і конкретизує загальнообов'язковий правовий принцип. Без акта застосування немає такої форми реалізації конституційних норм.

Показово, що неоднорідність конституційних норм (регулятивних, охоронних, установчих, норм-принципів) зумовлює різноманітність форм їх застосування. В одних випадках — це безпосереднє застосування, в інших — разом з нормами галузевого законодавства (опосередковане застосування).

## 7. Правова охорона Конституції України

Правова охорона Конституції є неодмінною умовою забезпечення її верховенства і стабільності, високо-ефективності дії її положень у всіх сферах життєдіяльності нашої держави.

Належний рівень правової охорони Конституції — необхідний атрибут правової держави, яка є найважливішим чинником побудови громадянського суспільства.

Правова охорона, як свідчить світова практика, здійснюється у різноманітних формах, головними з яких є конституційний контроль і конституційний нагляд.

Що ж становлять собою обидві форми, яке їх співвідношення? Це — давня проблема, і є різні погляди на її зміст та шляхи вирішення — від ототожнення обох форм до повного заперечення контролю за конституційністю законів. Основна відмінність між ними — в

заходах впливу при порушенні Конституції, які можуть бути застосовані відповідними органами.

Сутність конституційного контролю полягає в тому, що відповідні органи можуть безпосередньо втручатись у діяльність підконтрольних органів, скасовувати чи призупиняти незаконні акти.

Органи конституційного нагляду подібних повноважень не мають: їхнє основне призначення в тому, щоб повідомити про неконституційність прийнятого правового акту. Прихильники такої точки зору вважають, що у протилежному випадку, тобто при здійсненні конституційного контролю у формі конституційної юстиції, це поставить під загрозу верховенство парламенту, буде так чи інакше посягати на суверенітет українського народу. Правда, таких поглядів стає дедалі менше, тим більше, що в умовах справжньої правової держави буде забезпечена реальна рівновага різних гілок влади, де посягань на повноваження парламенту не буде.

Реальну політико-правову базу для впровадження конституційного нагляду в життя було започатковано Декларацією про державний суверенітет, де йшлося про поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову. На основі цього положення Закон "Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР" від 24 жовтня 1990 р. передбачив створення Конституційного нагляду. Сукупність органів, здатних виконувати функції охорони Основного Закону, складає систему конституційного контролю.

Як відомо, в останні роки існування СРСР була спроба вирішити цю проблему шляхом створення особливого органу охорони Конституції СРСР — Комітету конституційного нагляду СРСР, який своєрідно сполучав функції конституційного контролю і конституційного нагляду, причому останні переважали. Він був запроваджений у грудні 1988 року, реально сформований у квітні 1990 р. і припинив свою діяльність у грудні 1991 р. разом з іншими вищими органами колишнього Союзу.

До речі, світова практика знає кілька варіантів організації конституційного контролю. В одних випадках цю роль виконують спеціальні конституційні суди (Ні-

меччина, Італія), в інших — загальні суди, особливо верховні (США, Японія). Який із варіантів найкращий — сказати важко: все залежить від умов життєдіяльності конкретної країни. За своєю природою органи конституційного нагляду покликані давати оцінку законності правових актів та фактичних дій піднаглядних суб'єктів як за своєю ініціативою, так і за своїми статутними повноваженнями.

Зарубіжна теорія і практика надає перевагу судовим органам конституційного контролю, тобто конституційній юстиції і конституційній юрисдикції. Це повністю узгоджується з ідеєю поділу влад, з ідеєю панування права, що виключає або мінімізує не тільки політичний, а й парламентський вплив на конституційну юстицію. Ще Г. Кельзен, один із основоположників нормативістської школи, стверджував, що будь-яка судова діяльність, пов'язана із застосуванням закону, є водночас і перевіркою його конституційності.

Звичайно, проблема цим не вичерпується, оскільки йдеться про творення права органами конституційної юстиції, прийняття ними актів нормативно-правового характеру.

По-перше, на думку деяких авторів, суперечка про конституційність того чи іншого закону або нормативно-правового акта є виключно юридичною, а тому підлягає розглядові органом, який володіє для цього відповідною кваліфікацією;

по-друге, право суддів перевіряти конституційність законів і, таким чином, контролювати діяльність законодавчої влади впливає з принципу поділу влад;

по-третє, незалежність і неупередженість притаманні представникам судової влади в силу їх специфіки, звільняють їх від впливу будь-яких політичних сил і служать гарантією того, що рішення по справі базуватимуться на дійсно правовій основі;

по-четверте, правила судочинства, що виходять з принципів змагальності і гласності процесу, передбачають винесення мотивованого рішення, забезпечать найбільш повний і всебічний розгляд справи про конституційність заперечуваного закону чи іншого нормативно-правового акта.

Конституційний суд оцінює правові акти тільки при поданнях або зверненнях до нього. Такий суд уповноважений видавати юридично обов'язкові акти.

При створенні Конституційного Суду України дискутувалось питання: який варіант кращий — спеціальний конституційний суд чи покладення функцій конституційного контролю на загальні суди? Обрано першу модель, оскільки загальні суди традиційно пристосовані до вирішення цивільних та кримінальних справ на основі норм цивільного й кримінального права. Але Конституційний Суд України повинен вирішувати справи на основі норм конституційного права.

Принадібно зауважимо, що такої позиції дотримуються ті українські вчені, які вважають, що "цілком логічним є обрання варіанту створення спеціального органу конституційної юстиції — Конституційного Суду України. Необхідно також зазначити, що діяльність Конституційного Суду на принципах, близьких до системи прецедентного права, матиме великий позитивний вплив на розвиток конституційного права України, перетворення його в двоче, "живе" право, а норм Конституції — в правові норми безпосередньої дії". Принаймні треба аналізувати теорію і практику конституційної юстиції, запозичувати все корисне, що сприятиме становленню цього важливого інституту правової держави.

Розрізняють різні види й форми конституційного контролю. Насамперед — попередній, тобто коли нормативно-правовий акт ще розробляється й не вступив в законну силу, і наступний контроль, коли така перевірка здійснюється після прийняття акта.

За правовими наслідками контроль може бути як обов'язковим, так і факультативним.

За формою розрізняють абстрактний і конкретний конституційний контроль. За абстрактним — питання про відповідність певного акта Конституції розглядається поза конкретними обставинами його застосування. Орган конституційного контролю в такому разі підтверджує конституційність даного акта або позбавляє його юридичної сили. Цей вид контролю може бути як попереднім, так і наступним.

Конкретний конституційний контроль, навпаки, може бути лише наступним і пов'язаний з обставинами, що виникли в процесі застосування відповідного нормативно-правового акта. В такому випадку сторона, справа якої вирішена або вирішується на підставі відповідного нормативно-правового акта, оспорує таке рішення, обґрунтовуючи це тим, що акт, на основі якого вирішено справу, на її погляд, не відповідає Конституції. Досить часто такий контроль здійснюється при розгляді конкретної справи в суді. Класичною формою цього контролю можна вважати діяльність судів у США<sup>1</sup>.

При цьому треба мати на увазі, що в сучасних умовах розширюється сфера судового розгляду скарг на незаконні дії органів управління і посадових осіб, а також суперечки між місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування про законність їх актів, що примушує суди дедалі частіше застосовувати норми державного та адміністративного права.

Нарешті, для Конституційного Суду процедура діяльності повинна бути специфічною.

Правовий статус, порядок формування, склад і повноваження Конституційного Суду України визначено у ст. 147–153 Розділу XII Конституції України та в Законі України “Про Конституційний Суд України” від 16 жовтня 1996 р.

Конституційна юстиція, сутність якої — в перевірці законів та інших нормативно-правових актів на відповідність їх Конституції спеціальними або загальними судами, наділеними повноваженнями скасовувати чи призупиняти неконституційні положення цих актів, — неодмінний атрибут правової держави, на шлях розбудови якої стала Україна.

Такий інститут знайшов своє втілення як в Конституції України, так і в Законі “Про Конституційний Суд України”. Однак це лише початкові кроки становлення і затвердження конституційного контролю в Україні.

При цьому треба мати на увазі, що ми не можемо

---

<sup>1</sup> Павленко О. Останнє слово — за правом // Вісн. — 1993. — № 10. — С. 43.

сліпо копіювати зарубіжний досвід, де склалась відповідна конституційна юрисдикція.

Там — особливі історичні умови і традиції, певного типу системи права, відпрацьований механізм поділу і функціонування влад тощо. Так, наприклад, в системі прецедентного права органи конституційної юстиції вирішують конституційні колізії з огляду на загальні принципи (дух) Конституції, а не лише конкретних її норм. Безперечно, ми до цього практично не готові, тим більше, що радянський конституціоналізм відкидав судовий прецедент як джерело права. Між тим, зарубіжна практика свідчить на користь конституційних прецедентів, що забезпечує більш ефективний розгляд справ, підвищену захищеність інтересів особи тощо.

## 8. Підготовка, прийняття та зміна конституції

З історії відомо, що проекти конституції можуть готуватися: установчими зборами конституційних конвентів штатів (США), установчими зборами країни (Італія, Індія), конституційними комітетами або комісіями (Франція, колишній СРСР), парламентами (Греція, Іспанія).

Світова практика знає і ряд способів прийняття та зміни конституції. Одним із них є октроїрування, тобто дарування конституції одностороннім актом глави держави (монарха), типовим прикладом якої була Хартія 1814 р., яку Людовик XVIII "подарував" французькому народу.

Деякі конституції мають договірний характер, хоч нині таких актів майже не спостерігається. Прикладом конституції договірного характеру можуть бути англійські конституційні акти — Біль про права 1689 р., Акт про управління 1709 р. та ін. Можна вказати на договірний характер Основного Закону (Конституції) СРСР 1924 р. Практика розробки і прийняття конституції досить різноманітна. Так, Конституція США була підготовлена установчими зборами, а потім ратифікована конституційними конвентами штатів. Конституція Франції 1958 р. після розробки проекту конституційним комітетом була схвалена шляхом референдуму.

Інколи конституція виробляється установчими зборами (конститувантою), які спеціально обираються для створення конституції, після прийняття якої вони припиняють своє існування.

Роль таких установчих зборів неоднакова: в одних випадках вони приймають конституцію, в інших — лише розробляють її текст, який згодом затверджується шляхом референдуму або іншим чином.

Практика світового конституціоналізму знає випадки, коли конституція розробляється урядом з наступною передачею парламенту чи на референдум. В таких випадках конституційний референдум нерідко перетворюється у звичайний плебісцит, де роль виборців зводиться, фактично, до схвалення урядового проекту. Так, до речі, були прийняті Конституція Чілі 1980 р., Конституція Куби 1976 р.

Загальновідомо, що конституція має поєднувати в собі дві, інколи протилежні, якості — стабільність та динамізм.

Стабільність надає конституції таких рис, як добротність, надійність, сталість. З іншого боку, вона може не реагувати на зміни, що постійно відбуваються в суспільстві. Тому до будь-якої конституції рано чи пізно вносяться зміни, причому існують різні способи такого внесення. Зміни так званих гнучких способів здійснюються звичайним шляхом, тобто прийняттям звичайного закону. Прикладом можуть бути Конституції Великої Британії, Ізраїлю, Індії.

Щодо жорстких конституцій, то тут справа складніша. В таких випадках, як правило, вимагається кваліфікаційна більшість в представницьких органах; повторне голосування; затвердження поправок на референдумі тощо. Так, в Італії для зміни Конституції потрібно провести два послідовні обговорення в парламенті з інтервалом не менше трьох місяців і схвалення при другому голосуванні абсолютною більшістю голосів у кожній з палат. Однак якщо більшість не склала двох третин в кожній із палат, то 1/5 членів будь-якої з палат, 500 тис. виборців чи п'ять обласних рад можуть вимагати проведення референдуму по зміні Конституції, на якому потрібне схвалення більшістю дійсних голосів.

У деяких конституціях є вказівки на те, що перегляд окремих положень (а інколи й всього Основного Закону) неможливий взагалі, або можливий на конкретний період, наприклад, на період надзвичайного стану, війни (див. Конституцію Бельгії).

Порядок зміни конституції в значній мірі залежить від форми політико-територіального устрою держави. Він складніший у федеративних державах і, як правило, простіший в унітарних.

Відповідно до ст. ст. 154–159 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

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.

Законопроект про внесення змін до розділів I, III, XIII подається до Верховної Ради Президентом 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, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом.

Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання.

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 (ст. 154 Конституції України).

Законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України і 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 (ст. 158 Конституції України).

Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам ст. ст. 157 і 158 Конституції.

ОСНОВИ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО  
ЛАДУ УКРАЇНИ

\*

Г л а в а 7

Загальні засади  
конституційного ладу України  
та його гарантії

1. Поняття, суть і ознаки  
конституційного ладу України

Конституційний лад України є системою суспільних відносин, передбачених і гарантованих Конституцією і законами, прийнятими на її основі і відповідно до неї. Що являє собою цей лад за своєю суттю, змістом і формою (формами)?

За своєю суттю конституційний лад становить собою певний тип конституційно-правових відносин, зумовлених рівнем розвитку суспільства, держави і права.

Нинішній конституційний лад України за своєю суттю є перехідним, змішаним, що зумовлено насамперед відповідним характером суспільства, держави та права, які поєднують риси різних соціально-економічних формацій і відповідно різних типів держави і права.

За своїм змістом конституційний лад опосередковує насамперед передбачені і гарантовані Конституцією державний та суспільний лад, конституційний статус людини і громадянина, систему безпосереднього народовладдя, організацію державної влади й місцевого самоврядування, територіальний устрій, основи національної безпеки та інші найважливіші інститути конституційно-правових відносин в Україні.

За формою конституційний лад являє собою систему основних організаційних і правових форм суспільних

відносин, передбачених Конституцією, тобто основних видів організації і діяльності держави, суспільства та інших суб'єктів конституційно-правових відносин. Насамперед конституційний лад опосередковує передбачену Конституцією форму (форми) держави за характером державного устрою і державного правління — і форми безпосереднього народовладдя (вибори, референдуми тощо).

В українській і зарубіжній науковій правовій, політологічній, філософській та іншій літературі існує ряд визначень конституційного ладу. Розмаїтість таких поглядів зумовлена як істотними змінами в конституційному ладі України та інших держав, особливо з числа колишніх союзних республік колишнього Союзу РСР, так і зрушеннями в науковій конституційній думці щодо суті й змісту конституційного ладу.

На думку більшості українських юристів-конституціоналістів, конституційний лад опосередковує насамперед і головним чином суспільний та державний лад<sup>1</sup>. Це стосується й виникнення самого поняття "конституційний лад". Як стверджує Ю. М. Тодика, поняття конституційного ладу розвивається з категорій суспільного і державного ладу<sup>2</sup>.

З прийняттям нових конституцій і відповідно із змінами в конституційному ладі країн з числа колишніх республік колишнього Союзу РСР посилилась увага до проблем конституційного ладу і відповідно збагатилась наукова думка з цих питань. Так, В. Т. Кабишев зазначає, що конституційний лад — це вся система суспільних відносин як предмет конституційного регулювання, а також система конституційних норм і принципів, що регулюють окремі види суспільних відносин існуючого реального ладу<sup>3</sup>. Дане визначення значно повніше і точніше, порівняно з традиційним, хоча в цілому е

<sup>1</sup> Основи конституційного права України. Підручник / За редакцією академіка АПРН України професора В. В. Кошевичкова. — К., 1997. — С. 8–12, 30–37.

<sup>2</sup> Тодика Ю. М., Сулужок Е. В. Конституция Украины — основа стабильности конституционного строя и реформирования общества. — Смиферополь, 1997. — С. 7.

<sup>3</sup> Кабишев В. Т. Становление конституционного строя России. — Саратов, 1993. — С. 4.

розширене тлумачення конституційного ладу, включає в нього конституційні норми і принципи<sup>1</sup>.

О. Г. Румянцев вважає конституційний лад цілісною системою соціально-правових відносин і інститутів підпорядкованою безумовним моральним і конституційним вимогам й заснованою на сукупності основних регуляторів, які сприяють закріпленню в суспільній практиці і правосвідомості стабільних, справедливих, гуманних та правових зв'язків між людиною, громадянським суспільством і державою<sup>2</sup>.

К. І. Козлова та О. О. Кутафін визначають конституційний лад як певну форму або певний спосіб організації держави, закріплений в її конституції<sup>3</sup>, ототожуючи його фактично з державним ладом.

Обгрунтовуючи своє визначення, вони, зокрема, зазначають, що кожна держава характеризується певними рисами, в яких виявляється специфіка цієї держави. Саме сукупність таких рис дає змогу, на думку авторів, говорити про певну форму, певний спосіб організації держави, який після закріплення його конституцією стає конституційним ладом<sup>4</sup>. Точніше, можна вважати, що певна форма, певний спосіб організації держави після закріплення конституцією стає органічною складовою частиною конституційного ладу країни.

Підсумовуючи свої міркування щодо конституційного ладу, ці автори стверджують, що конституційний лад як форма або спосіб організації держави забезпечує підпорядкування її праву і характеризує її як конституційну державу<sup>5</sup>. Позитивним моментом цього визначення є насамперед уява про конституційний лад як про

---

<sup>1</sup> Прикладом традиційної уяви про конституційний лад вчених-конституціоналістів колишнього Союзу РСР є його визначення Ю. П. Еременком, який вважає "конституційний лад" системою пануючих економічних, політичних та ідеологічних відносин в їх конституційній формі вираження, які втілюють повновладдя народу й визначають суть і основні риси суспільства в цілому (див.: *Еременко Ю. П. Советская Конституция и законность.* — Саратов, 1982. — С. 18).

<sup>2</sup> *Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России.* — М., 1994. — С. 22.

<sup>3</sup> *Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России.* — М., 1996. — С. 75.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Там само.

певну організацію держави, існування якої обумовлено конституцією і яка підпорядкована праву. Хоча повністю погодитись з розумінням конституційного ладу лише як з організацією держави, звичайно, не можна.

Інші автори, зокрема М. В. Баглай і Б. Н. Габрічідзе, вважають, що існування конституційного ладу обумовлюється не тільки наявністю конституції. Він стає реальністю, на думку авторів, лише за умов, що конституція діє і є демократичною. Порядок, за якого забезпечуються права і свободи людини і громадянина, а держава діє у відповідності з конституцією, називається конституційним ладом. Звичайно, юридично й фактично конституційним ладом є порядок, що встановлений і гарантований конституцією та існує у відповідності з конституцією, але “конституційний лад” є значно ширшим поняттям за “конституційний порядок”<sup>1</sup>.

Існуючий конституційний лад України, передбачений її Конституцією, характеризується насамперед рядом загальних принципів, зокрема суверенністю, демократизмом, гуманізмом, реальністю, системністю, науковою обґрунтованістю, історизмом, наступністю, програмним характером, гарантованістю.

Суверенність конституційного ладу полягає насамперед у визначенні, встановленні конституційного ладу народом і можливості його зміни лише волею народу. Право визначати й змінювати конституційний лад України, зазначається у ст. 5 Конституції, належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Оскільки конституційний лад як певний порядок встановлюється Конституцією, то її прийняття вважається пріоритетним правом народу. Нинішня Конституція України прийнята Верховною Радою України від імені Українського народу — громадян України всіх національностей. Верховна Рада має право вносити зміни до більшості положень Конституції. Але зміни до розділів Конституції, які стосуються основ конституційного ладу — розділу I “Загальні засади”, розділу III “Вибори і

<sup>1</sup> Баглай М. В., Габрічідзе Б. М. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1996. — С. 96.

референдуми" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України" — здійснюється лише з волі народу, зокрема, не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради з наступним затвердженням законопроектів про ці зміни всеукраїнським референдумом.

Суверенність конституційного ладу означає суверенітет народу і держави (ст. 1, 5 Конституції). Відповідно до ст. 2 Конституції суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна є позаблоковою державою й існування на її території іноземних військових баз не допускається. 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.

Демократизм конституційного ладу означає насамперед існування необмеженої влади народу (як щодо належності її народу, так і щодо здійснення її народом).

Відповідно до Конституції (ст. 5) народ визнається єдиним джерелом влади. Він має право здійснювати цю владу як безпосередньо, шляхом виборів, референдумів та в інших формах, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Держава, за Конституцією, гарантує свободу політичної діяльності (ст. 15).

Нинішній конституційний лад допускає існування місцевого самоврядування, яке держава визнає й гарантує (ст. 7). Існування місцевого самоврядування означає можливість безпосереднього здійснення влади як усім народом, так і окремими спільностями громадян в особі територіальних громад.

Основою й гарантом демократизму конституційного ладу є демократизм Української держави та державних інститутів, передбачених Конституцією: парламенту, судів та інших органів державної влади і державних організацій.

Безпосереднім показником демократизму держави є, зокрема, й система політичних прав і свобод громадян України (право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, право брати участь в управлінні державними справами та ін.).

Гуманізм конституційного ладу полягає в закріпленні і гарантуванні Конституцією такого порядку, який ґрунтується на реальній і всебічній повазі до особи, людини і громадянина, забезпеченні прав і свобод особи, їх гарантуванні. Відповідно до ст. 3 Конституції людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Утвердження і забезпечення прав і свобод є за Конституцією головним обов'язком держави. Безпосереднім доказом цього є те, що Конституція приділяє найбільше уваги серед всіх інститутів саме особі: із 161 статті Конституції правам, свободам і обов'язкам людини і громадянина присвячено 48 статей.

Найбільшу частину передбачених Конституцією прав і свобод складають громадянські, соціальні та культурні права і свободи: право на життя (ст. 27), право на повагу до гідності (ст. 28), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29), право на працю (ст. 43), право на відпочинок (ст. 45), право на соціальний захист (ст. 46), право на житло (ст. 47), право на достатній життєвий рівень (ст. 48), право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49), право на свободу думки й слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань (ст. 34), право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35) тощо.

Гуманізм конституційного ладу виявляється також у закріпленні Конституцією національній, економічній, соціальній, культурній і екологічній політиці держави.

Зокрема, відповідно до Конституції (ст. 11), держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Україна дбає також про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави (ст. 12).

Конституцією передбачено як обов'язок держави гарантування екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, — збереження генофонду Українського народу (ст. 16), що свідчить про

винятковий гуманізм держави і конституційного ладу України в цілому.

Важливою рисою конституційного ладу є його реальність, дійсність, тобто наявність цього ладу де-юре і де-факто. Конституційний лад кожної країни — це офіційний державний і суспільний лад та офіційна система інших суспільних відносин, проголошених і закріплених актом вищої юридичної сили — конституцією.

Конституційний лад має бути не формальним, символічним, а справжнім, реальним, тобто відображати реально існуючі суспільні відносини на момент прийняття відповідної конституції і на перспективу. На жаль, історія і дійсність окремих країн свідчить, що мають місце випадки закріплення в конституції такого конституційного порядку в цілому чи його окремих інститутів, які не мають нічого спільного або досить мало спільного з дійсністю. Як наслідок цього, конституційний лад і реальний суспільний та державний лад країни функціонують, діють і розвиваються певний час порізно.

Прикрим прикладом таких явищ були колишня Конституція СРСР і колишня Конституція УРСР, які закріплювали народовладдя, повновладдя рад народних депутатів, політичні права і свободи громадян та інші інститути, які в дійсності не визнавались, ігнорувались, а деякі з них практично не існували.

На жаль, певною мірою проблематичний характер мають, як показав час, і деякі положення, закріплені в нинішній Конституції України, зокрема положення про соціальний характер держави, соціальні права й свободи людини і громадянина, соціальну спрямованість економіки тощо. Ці та ряд інших положень Конституції є в цілому символічними або справляють враження таких. Практично вони реалізуються тільки частково.

Іншим, не менш важливим принципом конституційного ладу є системність, тобто послідовність, логічність, всебічність і повнота закріплення в Конституції основних інститутів суспільства і держави.

Чинна Конституція закріпила всі основні інститути українського суспільства і держави значно системніше, ніж усі попередні Конституції України, разом узяті. Це стосується насамперед інституту влади, прав і свобод

людини і громадянина, органів державної влади й органів місцевого самоврядування тощо.

Так, поряд з закріпленням статусу основного суб'єкта влади — народу, він визнається єдиним джерелом влади, Конституція передбачила його право здійснювати владу як безпосередньо, так і через органи державної влади або органи місцевого самоврядування (ст. 5). В Конституції визначені основні форми безпосередньої демократії (вибори, референдуми), передбачено здійснення державної влади шляхом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову та закріплена система місцевого самоврядування.

Системно і у відповідності з міжнародно-правовими актами закріплено у новій Конституції основні види прав і свобод людини й громадянина та їх гарантії. На відміну від колишньої радянської соціалістичної системи прав і свобод громадян, яка передбачала три основних види прав та свобод — соціально-економічні, політичні і особисті, чинна Конституція України закріпила такі види прав і свобод, як громадянські, політичні, економічні, соціальні й культурні, які передбачені низкою міжнародно-правових актів. До того ж абсолютна більшість основних прав людини і громадянина закріплена у чинній Конституції не фрагментарно й розпорошено, а системно. Це особливо характерно для політичних і економічних прав та свобод. Наприклад, право особистої власності громадян закріплювалось в колишній Конституції СРСР і в Конституції УРСР (ст. 13) не в загальній системі прав і свобод, а в розділі, присвяченому економічній системі.

Теоретичні основи нової Конституції і передбаченого та гарантованого нею конституційного ладу можна умовно поділити на три частини. Першу частину складають надбання світової наукової конституційної думки, зокрема теорії й ідеї та вчення про конституцію (конституціоналізм); про права й свободи людини і громадянина; про суверенну, правову, демократичну, соціальну державу; про форми безпосередньої демократії; про парламентаризм; інститут глави держави; конституційне судочинство; місцеве самоврядування тощо. Другу частину теоретичних основ складають окремі надбання нау-

ки радянського державного (конституційного) права, зокрема, вчення про роль і значення держави й права, їх основні риси, про демократію і законність, про права й обов'язки громадян, про політичну і економічну системи, про ради як представницькі органи, про правосуддя та прокуратуру тощо.

Третю частину теоретичних основ конституційного ладу складають надбання української конституційної думки з часу проголошення незалежності України. Це ідеї, концепції щодо України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової, унітарної держави, щодо форм держави за характером правління і характером державного устрою, щодо громадянства України, державної мови, Збройних Сил, державних символів та інших атрибутів держави, системи прав і свобод людини й громадянина та їх гарантій, виборів і референдумів, системи органів державної влади України та системи місцевого самоврядування в Україні тощо.

Важливим принципом конституційного ладу України є також наступність, акумулювання того позитивного, що було в українському державотворенні, в державному і суспільному ладі України в минулому, в тому числі в далекому минулому. Це впливає як з Преамбули Конституції, так і з її змісту, зокрема положень щодо характеристики нашої держави, державних символів, прав та свобод людини і громадянина, форм прямого народовладдя, місцевого самоврядування та інших інститутів, які були характерні для України в минулому або передбачались і закріплювались її попередніми конституціями, починаючи з Конституції гетьмана Пилипа Орлика (1710 р.).

Однією з істотних рис чинного конституційного ладу України є те, що він містить елементи програмного характеру щодо розвитку держави, суспільства та їх окремих інститутів. Конституція, проголошуючи нашу державу суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою, не лише закріплює досягнуте, реальне в її функціонуванні і розвитку, а й визначає напрями її подальшого розвитку, її перспективу. Це стосується, зокрема, соціального, правового характеру держави, якою вона має ставати, системи передбачених і закріп-

лених Конституцією соціальних і культурних прав та свобод людини і громадянина, що лише з часом можуть бути реалізовані. Програмний характер певною мірою мають положення щодо політичного, економічного й ідеологічного плюралізму суспільства, щодо місцевого самоврядування тощо.

Конституційний лад України характеризується також наявністю певної системи гарантій конституційного порядку (організаційно-правових, нормативно-правових та ін.). Ці гарантії будуть розглянуті в наступному параграфі даної глави.

Поряд з цими загальними принципами конституційному ладу України властиві деякі особливості, зокрема принципи здійснення державної влади шляхом поділу її на законодавчу, виконавчу і судову; верховенства права; прямої дії норм Конституції; визнання й гарантування місцевого самоврядування; судового захисту прав і свобод людини і громадянина; органічності міжнародних договорів щодо національного законодавства України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою; єдиного громадянства; єдиної державної мови; цілісності і недоторканності території України; непорушності права приватної власності; пріоритетності права власності українського народу на природні ресурси; захисту прав усіх суб'єктів права власності; свободи інформації; недопустимості використання Збройних Сил, інших військових формувань для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкодження їх діяльності; адміністративної автономії окремих адміністративно-територіальних одиниць (Автономна Республіка Крим) тощо.

## 2. Гарантії конституційного ладу України

Конституційний лад кожної країни зберігає свою непорушність і належним чином функціонує і розвивається лише тоді, коли він має надійні відповідні гарантії (нормативно-правові, організаційно-правові та ін.). Вони передбачаються й закріплюються, як правило, конституціями і законами.

Закономірно, що Конституція України передбачила і закріпила відносно цілісну систему гарантій конституційного ладу.

Основними з них є:

- народ України;
- Конституція і закони;
- Українська держава в цілому і в особі її спеціалізованих інститутів (організацій, служб);
- Верховна Рада України;
- Президент України;
- Кабінет Міністрів та інші органи виконавчої влади;
- Конституційний Суд України;
- суди загальної юрисдикції і прокуратура;
- політичні партії і громадські організації;
- засоби масової інформації;
- територіальні громади та органи місцевого самоврядування;
- міжнародні організації.

Тобто, гарантами конституційного ладу є практично всі основні суб'єкти конституційно-правових відносин та інші елементи цих відносин.

Названі гарантії, переважно, є загальними для всього конституційного ладу. Поряд з ними Конституцією передбачаються гарантії для окремих інститутів конституційного ладу, насамперед державного і суспільного ладу, прав і свобод людини і громадянина тощо.

Пріоритетне місце в гарантуванні конституційного ладу відводиться народу України. За Конституцією народ України є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади та має виключне право визначати й змінювати конституційний лад в Україні (ст. 5). Звичайно, визначення і зміна конституційного ладу здійснюється, як правило, не довільно, а у визначених Конституцією і законами формах, зокрема, шляхом виборів, референдумів тощо.

Виключно всеукраїнським референдумом, наприклад, вирішується питання про зміну території України (ст. 73).

Право народу визначати і змінювати конституційний лад не може бути узурповане державою, тобто самостій-

но привласнене нею, її органами або посадовими особами (ст. 5).

Відповідно до Конституції, справою всього українського народу є захист суверенітету і територіальної цілісності України, її економічної й інформаційної безпеки (ст. 17).

Чільне місце серед гарантій конституційного ладу посідають нормативно-правові гарантії і насамперед норми самої Конституції.

Гарантування конституційного ладу безпосередньо Конституцією полягає у встановленні нею свого власного статусу — статусу Конституції і відповідних статусів тих інститутів, які вона закріплює; у забезпеченні нею власної стабільності — обмеженні можливостей внесення до неї змін і доповнень, — а також у регулюванні нею порядку визначення, функціонування, охорони й зміни конституційного ладу.

Разом з тим Конституція чітко визначає межі конституційного ладу, співвідношення правових та інших суспільних відносин. Зокрема, в Конституції зазначається, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (ст. 19).

Одночасно в Конституції зазначається, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України.

Конституцією передбачаються порівняно жорсткі умови щодо внесення до неї змін. Так, зазначається, що законопроект про внесення змін до Конституції може бути поданий до Верховної Ради лише Президентом або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради.

Особливо жорсткі умови порядку внесення змін до тих частин і положень Конституції, які стосуються основ конституційного ладу. Зокрема, згідно із ст. 156 Конституції, законопроект про внесення змін до розділу I "Загальні засади" чи розділу III "Вибори. Референдум" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України" подається до Верховної Ради Президентом або не менш

як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради і за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом (ст. 156). При цьому повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного і того самого питання можливе лише до Верховної Ради наступного скликання.

Деякі положення Конституції взагалі не можуть бути змінені. Відповідно до ст. 157 Конституція не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Також Конституція не може бути змінена в умовах воєнного чи надзвичайного стану (ст. 157).

Важлива роль у гарантуванні конституційного ладу належить, поряд з Конституцією, конституційному законодавству (законам про вибори, референдуми, політичні партії та інші об'єднання, про органи державної влади, про територіальний устрій тощо), а також іншим галузям законодавства, зокрема адміністративному, кримінальному, інформаційному, митному, військовому, а також іншим нормативно-правовим актам. В умовах правової держави, яка ґрунтується на принципі верховенства права, конституційне законодавство є надійним гарантом конституційного ладу. Основним гарантом конституційного ладу є, звичайно, держава — як в цілому, безпосередньо, так і в особі її відповідних інститутів: внутрішніх справ, закордонних справ, Збройних Сил України тощо.

Відповідно до чинної Конституції (ст. 17), захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки покладається насамперед на державу. Ці напрями діяльності держави є найважливішими її функціями (ст. 17).

Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності безпосередньо покладаються на Збройні Сили. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України поклада-

ються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом (ст. 17). При цьому зазначається, що Збройні Сили України та інші військові формування не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності (ст. 17).

Значна роль в гарантуванні конституційного ладу відводиться Основним Законом органам державної влади. Пріоритетна роль серед них належить парламенту — Верховній Раді. За чинною Конституцією, Верховна Рада вносить зміни до Конституції; призначає всеукраїнський референдум з питання про зміну території України; приймає закони; визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики; затверджує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища; призначає вибори Президента; заслуховує щорічні та позачергові послання Президента про внутрішнє і зовнішнє становище України; оголошує за поданням Президента стан війни й укладання миру, схвалює рішення Президента про використання Збройних Сил та інших військових формувань в разі збройної агресії проти України; затверджує загальну структуру, чисельність, визначає функції Збройних Сил, Служби безпеки України, інших, створених за законом, військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ; надає у встановлений законом строк згоду на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсує міжнародні договори України (ст. 85) тощо.

Звичайно, пріоритетна роль Верховної Ради у гарантуванні конституційного ладу впливає насамперед з її головної функції, а саме — законодавчої функції. Адже, за Конституцією, лише законами України визначаються: організація і проведення виборів та референдумів; засади утворення й діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; засади зовнішніх зносин, зовнішньополітичної діяльності, митної справи; основи національної безпеки, організації Збройних Сил і забезпечення громадського порядку; те-

риторіальний устрій України; правовий режим державного кордону; статус столиці України; спеціальний статус інших міст; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної ситуації, а також статус органів державної влади й місцевого самоврядування. Зокрема, виключно законами України визначаються організація і порядок діяльності Верховної Ради, статус народного депутата; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організація державної статистики й інформатики; судоустрій, судочинство, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання й слідства, а також діяння, які є злочинами, адміністративними й іншими правопорушеннями, та відповідальність за них і засади цивільно-правової відповідальності.

Поряд з парламентом, самостійними, хоча і не основними, гарантами конституційного ладу є парламентарії — народні депутати. Про це свідчить, зокрема, присяга, яку приносять перед вступом на посаду народні депутати. Вона має такий зміст: “Присягаю на вірність Україні. Zobов’язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції та законів України, виконувати свої обов’язки в інтересах усіх співвітчизників”. Тобто, народний депутат сприяє здійсненню Верховною Радою функцій гаранта конституційного ладу, а також сам їх здійснює.

Головна роль серед органів державної влади у гарантуванні конституційного ладу належить Президенту. За своїм статусом, визначеним Конституцією, Президент є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав та свобод людини і громадянина (ст. 102). Він забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; представляє державу у міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; призначає поза-

чергові вибори до Верховної Ради у строки, встановлені Конституцією, припиняє повноваження Верховної Ради, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не розпочалися; призначає за згодою Верховної Ради та припиняє повноваження Прем'єр-міністра і приймає рішення про його відставку; є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони країни; очолює Раду національної безпеки і оборони; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях в разі загрози нападу, небезпеки державної незалежності України (ст. 106). Ці повноваження Президента мають вирішальне значення у гарантуванні конституційного ладу.

Важлива роль як гаранта державного і суспільного ладу належить Кабінету Міністрів, міністерствам та іншим центральним органам державної виконавчої влади. Зокрема, Кабінет Міністрів забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента; розробляє й здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; організовує й забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи (ст. 116).

Державні службовці є самостійними гарантами конституційного ладу, оскільки вони, зокрема, складають відповідну присягу і самостійно відповідають за здійснення своїх функцій та повноважень, поряд з органами державної влади та в межах цих повноважень беруть участь у здійсненні функцій гарантування конституційного ладу, властивих відповідним органам державної влади.

Виключно важливими у справі гарантування конституційного ладу є функції і повноваження Конституційного Суду. Він, за Конституцією (ст. 147), вирішує пи-

тання про відповідність законів та інших правових актів Конституції і дає офіційне тлумачення Конституції, законів та інших правових актів Верховної Ради в частині, що стосується конституційного ладу України.

Значна роль у гарантуванні конституційного ладу належить органам правосуддя при розгляді кримінальних справ про злочини проти конституційного ладу, а також прокуратурі і адвокатурі. Але не тільки державні інститути є гарантами конституційного ладу. Надзвичайно важлива роль у здійсненні відповідних функцій належить політичним партіям, засобам масової інформації, політичній, економічній, соціальній і культурній системам нашого суспільства.

Так, відповідно до Конституції політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. В силу важливої політичної ролі партій членами політичних партій можуть бути лише громадяни України (ст. 36). Разом з тим 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, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення забороняється (ст. 37). Політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань (ст. 37).

Конституція опосередковано визнає суб'єктами гарантування конституційного ладу також засоби масової інформації та інші мережі, системи і засоби інформації. Зокрема, гарантується право на інформацію, тобто право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Конституція містить положення, за якими здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням або злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших лю-

людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (ст. 34).

Певну роль у гарантуванні конституційного ладу України, зокрема державного ладу, можуть відігравати за її згодою міжнародні організації (наприклад, ООН) та інші держави.

\*

## Глава 8

### Конституційні основи державного ладу України

#### 1. Поняття державного ладу України

Державний лад являє собою організацію (будівництво) і діяльність держави. Оскільки держава сама є організацією, зокрема політичною організацією суспільства, то державний лад іноді визначається й може визначатись як будівництво держави (державне будівництво) або її устрій та діяльність.

Конституційним, офіційним, легітимним вважається той державний лад, який передбачається і закріплюється Конституцією та реально існує.

Державний лад є складовою частиною конституційного ладу. Він, як правило, найповніше визначається конституцією держави і найбільше гарантується нею. Разом з тим він є одним з найскладніших конституційних інститутів та несе найбільше суспільне навантаження<sup>1</sup>. Це, звичайно, не дає підстав ототожнювати його з конс-

---

<sup>1</sup> Найбільш значні і порівняно вдалі спроби дослідження державного ладу здійснено в Україні Ю. М. Тодією і Є. В. Супрунком (див.: *Тодія Ю. М., Супрунок Є. В.* Конституція України – основа стабільності конституційного строя и реформирования общества. – Симферополь, 1977); А. М. Колодієм, В. В. Копейчиковим, С. Л. Лисенковим, В. В. Медведчуком та рядом інших вісних конституціоналістів (див.: *Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л., Медведчук В. В.* Основи конституційного ладу України. – К.: Львів, 1997. – 206 с.; *Основи конституційного права України.* – К.: Юрком, 1997. – С. 30–37).

титуційним ладом, але потребує при його вивченні особливої уваги.

Державний лад України, як і будь-якої іншої держави, являє собою передбачену й гарантовану Конституцією організацію (будівництво) держави і її діяльність. За своїм змістом та формами він є багатограним явищем, яке охоплює структурні (організаційні) й функціональні основи держави, насамперед політичну, економічну, соціальну, культурну та інші основи. Зокрема, політичну основу державного ладу утворюють політичний механізм і відповідна (політична) функція (функції) держави; економічну основу — економічний механізм й відповідна функція (функції) держави; соціальну основу — соціальний механізм і відповідна функція (функції) держави; культурну (духовну) основу — культурний (духовний) механізм й відповідна функція (функції) держави.

Нинішній державний лад України має чимало особливостей.

По-перше, Українська держава і державний лад України мають у багатьох відношеннях перехідний і змішаний характер, перебувають у стадії становлення.

Україна рішуче й безповоротно відходить від свого колишнього статусу — суб'єкта федерації Союзу РСР; від статусу держави (фактично напівдержави, квазідержави), в якій керівництво органами державної влади та іншими інститутами здійснювала тривалий час партія; від статусу, за якого Українській державі (колишній союзній республіці) не підпорядковувалася більшість державних підприємств, установ і організацій (з числа союзних), від статусу держави, в якій порушувались права людини і громадянина, в якій навіть не існувало ряду органів державної влади або вони мали наддержавний (союзний) характер; від статусу держави, в якій більшість органів мали формальний, символічний характер і яка була фактично усунута від зовнішньої політики, роль та значення якої всіяко принижувались — до держави у власному сучасному розумінні цього слова. Розвиток України спрямований на утвердження дійсно суверенної, незалежної держави, повноправного і рівноправного суб'єкта світового співтовариства, до держави, яка не визнає у своїй країні ніякої влади над собою, окрім вла-

ди свого народу, до держави, яка служить народу і вважає утвердження й забезпечення прав і свобод людини своїм основним обов'язком, до держави, яка визнає право на існування різних політичних партій, форм власності, в тому числі приватної власності, різноманітних ідеологій, вчень, теорій, до держави, яка сприяє підприємництву і розвитку ринкових відносин.

За сім років незалежності в українській державі відбулися істотні зрушення майже у всіх сферах — політичній, економічній, соціальній, культурній, — але, на жаль, в жодній з них остаточно не сформувались нові суспільні відносини.

Це дає підстави стверджувати, що нині Українська держава має перехідний і змішаний характер. Конституція 1996 р. підбила певний підсумок розвитку нашої держави та створила необхідні передумови для її подальшого поступу, розбудови й утвердження в ній якісно нових рис, притаманних істинно суверенній, демократичній, соціальній, правовій державі, і відповідно, якісно нового державного ладу.

По-друге, державний лад України утверджує в Україні національну державу. Це обумовлено передусім тим, що сучасне державотворення в Україні має в своїй основі реалізацію багатовікової української ідеї створення (поновлення, відродження) самостійної (незалежної, суверенної), соборної (єдиної, унітарної), вільної, демократичної, справедливої, правової, соціальної, розвинутої держави. Разом з тим держава, формуючи політичну українську націю — Український народ, дбає про розвиток етнічної української нації та інших етносів.

Відповідно до Конституції, держава, яка виникла на основі здійснення українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення, сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.

В той же час Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави.

Державна мова в Україні, державні символи та інші

інститути є за своїм походженням переважно національними інститутами етнічних українців.

По-третє, як свідчить процес державотворення в Україні в останні роки, Українська держава утверджується як європейська держава, якій притаманні істотні риси більшості європейських держав та держав світу. Підтвердженням тому є Конституція України 1996 р.

Вона сприйняла значною мірою, хоча й критично, багатовікові досягнення європейської наукової конституційної думки і практики в галузі державотворення. Зокрема, вчення, ідеї, положення про правову державу, про верховенство права, про розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, про демократію, парламентаризм, місцеве самоврядування, вибори, референдуми та інші форми прямого народовладдя, про конституційне судочинство, правосуддя тощо. Форми нашої держави як за характером правління, тобто організацією державної влади, так і за характером державного устрою обирались при підготовці Конституції 1996 р. з максимальним урахуванням досвіду європейських держав.

По-четверте, Україна з моменту проголошення своєї незалежності виступає як важливий міжнародний фактор, який впливає на інші держави і міжнародні організації й зазнає відповідно значного впливу з їх боку. Це зумовлено, зокрема, її роллю в розпаді колишнього Союзу РСР, її колишнім фактичним статусом ядерної держави, Чорнобильською катастрофою і ліквідацією її наслідків, поділом Чорноморського флоту, статусом Севастополя та ситуацією в Автономній Республіці Крим, успішною миротворчою місією на території колишньої Югославії, бурхливими і неординарними внутріполітичними і внутріекономічними подіями в Україні, відносинами України зі Сходом і Заходом, з усіма державами та міжнародними і регіональними організаціями: СНД, НАТО, Радою Європи; геополітичним становищем в Європі і світі, тобто статусом України як великої європейської держави та іншими факторами.

Будівництво української держави, утвердження її державного ладу зазнає постійного впливу цих факторів як щодо державних структур, так і щодо їх функцій та завдань.

## 2. Принципи державного ладу України

Конституція кожної країни визначає, регулює, закріплює і охороняє насамперед основи державного ладу, його основні засади. Ці основи являють собою систему передбачених і закріплених Конституцією основних принципів організації (будівництва) і діяльності держави та її основних інститутів: органів державної влади, основних функцій держави, інших елементів (атрибутів) держави.

Основні принципи державного ладу опосередковують суть держави, її тип, місце і роль в суспільстві.

За Конституцією основними принципами державного ладу є такі принципи: суверенності і незалежності держави, демократизму держави, соціальної і правової держави, унітарності (єдності, соборності) держави та республіканської форми правління.

Згідно із ст. 1 Конституції, Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою. В наступних статтях вона проголошується також унітарною державою (ст. 2) і республікою (ст. 5). Опосередковано Україна визнається також національною і світською державою. Пріоритетним принципом державного ладу є принцип суверенності і незалежності України. Подвійна назва цього принципу зумовлена неоднаковим змістом, який вкладається в поняття “суверенітет” і “незалежність” в теорії і нормативно-правових актах, в тому числі міжнародно-правових актах, історичними обставинами проголошення суверенітету й незалежності України та іншими факторами об’єктивного і суб’єктивного характеру.

Даний принцип означає внутрішній і зовнішній суверенітет, незалежність нашої держави в усіх основних сферах: політичній, економічній, соціальній та культурній (духовній, інформаційній). За своєю суттю суверенітет, незалежність означає верховенство, повноту і самостійність державної влади в середині країни та рівноправність й незалежність держави у відносинах з іншими державами.

Внутрішній суверенітет — це суверенітет у внутрішній політичній сфері, який означає незалежність держави від

інших суб'єктів політичної системи, насамперед від політичних партій та їх блоків, верховенство, повноту та самостійність державної влади щодо статусу і політики цих суб'єктів. Держава залежить лише від одного суб'єкта політичної системи — народу України. За Конституцією, держава позбавляється колишньої залежності від партії, керівна роль якої щодо держави визнавалась певний час попередньою Конституцією.

У зовнішньому відношенні Україна має у повному обсязі суверенітет насамперед у політичній (зовнішньополітичній) сфері.

Утвердження зовнішньоекономічного суверенітету та суверенітету в інших сферах зовнішньої діяльності нашої держави у повному обсязі є ще значною мірою її наміром, програмою, метою.

Принцип демократизму держави опосередковує передусім взаємовідносини держави і суспільства, держави і особи. Цей принцип відповідає традиціям українського державотворення і знаходить своє виявлення в сучасних принципах формування органів державної влади, в їх системі, структурі, складі та основних засадах функціонування

Демократичною є держава, яка всебічно і повно виражає волю народу, а її організація (будівництво) і діяльність постійно відповідають волі народу. Мається на увазі як загальна воля народу, так і воля окремих соціальних груп, спільностей та кожної окремої особи — людини і громадянина. Тобто демократичною є держава, яка здійснює владу народу з його волі і відповідно його волі.

Вихідним моментом демократизму держави є проголошення його на найвищому конституційному рівні, що здійснюється Основним Законом і пов'язано з конституційним визнанням державою статусу народу як єдиного джерела влади, його права реалізовувати свою владу як через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо (шляхом виборів, референдумів тощо), та закріпленням виключного за народом права визначати й змінювати конституційний лад України.

Але головне в демократизмі держави — це забезпе-

чення державою реального демократизму. Це досягається як конституційно визначеним порядком формування органів державної влади та інших інститутів держави, так і характером організації та діяльності держави.

Першочергове значення у становленні і функціонуванні демократичної держави має порядок формування органів державної влади (державного апарату), зокрема порядок виборів до органів державної влади та інші засоби їх формування.

Відповідно до Конституції, шляхом вільних і справді демократичних виборів обираються народні депутати України до парламенту — Верховної Ради, Президент, а також органи місцевого самоврядування України.

Вибори до цих органів відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 71 Конституції).

Ряд органів державної влади України формується окремо представницьким органом державної влади — парламентом України (обираються безстроково судді судів загальної юриспруденції тощо) чи Президентом як главою держави (перше призначення на посаду професійного судді на п'ять років суду загальної юрисдикції) або спільно, за взаємною участю: за поданням, згодою одного органу державної влади щодо іншого, на паритетних засадах тощо.

Зокрема, Прем'єр-міністр і Генеральний прокурор призначаються Президентом України за згодою Верховної Ради.

Судді Конституційного Суду України (18 суддів) призначаються Президентом, Верховною Радою та з'їздом суддів України на паритетних засадах (по шість суддів).

Основним показником демократизму держави є наявність виборних представницьких органів державної влади і місцевого самоврядування.

Виборними органами державної влади в Україні є Верховна Рада і Президент.

Виборним представницьким органом державної влади є лише один орган державної влади — Верховна Рада України.

Виборними представницькими органами місцевого самоврядування є сільські, селищні та міські ради. Ра-

йонні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, незалежно від порядку їх формування.

Органом державної влади, який уособлює представницьку демократію в Україні і є головним структурним елементом демократизму держави, визначена Верховна Рада. Лише вона має право представляти *Український народ* — громадян України всіх національностей — і виступати від його імені. Верховна Рада є єдиним, загальнонаціональним, колегіальним, постійно діючим органом законодавчої влади України.

Президент України, який також обирається безпосередньо народом, представляє *державу* у відносинах з іншими державами і міжнародними організаціями, а також у внутрішніх (внутрідержавних) відносинах і виступає від її імені.

Демократизм держави виявляється також у принципах діяльності її органів і в основних засадах здійснення державної влади в цілому. Зокрема, він виявляється в гласності, відкритості роботи парламенту та інших органів державної влади, періодичності сесій і пленарних засідань парламенту, в системності роботи інших органів державної влади тощо.

Принцип соціальної держави полягає в тому, що держава є і має бути виразником, представником і захисником інтересів як усього суспільства, усього народу, тобто публічних, загальних інтересів, так і інтересів кожної людини і громадянина. Соціальною державою, як правило, вважається та держава, яка бере на себе обов'язок піклуватися про соціальну справедливість, добробут громадян, їх соціальну захищеність<sup>1</sup>.

Соціальна держава дбає і має дбати насамперед про соціально незахищених або найменш соціально захищених осіб і про відповідні верстви населення (безробітних, непрацездатних тощо). Щодо більшості громадян, то соціальна держава має створювати сприятливі умови для їх діяльності, виявлення їх професійних, ділових,

---

<sup>1</sup> Баглай М. В., Голубничдзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. — М. : Инфра-м, 1996. — С. 119.

творчих можливостей у власних інтересах і в інтересах держави та суспільства.

Визначаючи основні засади соціальної політики, приймаючи закони з соціальних питань, затверджуючи загальнодержавні програми соціального розвитку та Державний бюджет і здійснюючи соціальну політику, держава в особі її відповідних органів враховує і має враховувати як загальні, так і особливі специфічні інтереси всіх громадян, всіх корінних народів і національних меншин.

Найважливішою рисою соціальної держави є принципово нове ставлення до особи, її інтересів, визнання її пріоритетом серед соціальних цінностей.

Відповідно до ст. 3 Конституції, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Найбільш повно соціальний характер держави виявляється в системі соціальних прав і свобод людини і громадянина, передбачених й закріплених Конституцією (ст. 43—49) та в системі їх гарантій. Зокрема, Конституцією передбачаються такі соціальні права, як право на працю (ст. 43), на відпочинок (ст. 45), на соціальний захист (ст. 46), на житло (ст. 47), на достатній життєвий рівень (ст. 48), право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49) тощо. На жаль, ці соціальні права людини і громадянина нині значною мірою не реалізуються, не забезпечуються або залишаються символічними.

Ідеї демократичної держави були сформульовані в тому чи іншому вигляді практично з моменту виникнення держави і існують вже тисячі років. А от теорія і практика соціальної держави є порівняно новим явищем. Поняття "соціальна держава" з'явилося у конституціях ряду країн (ФРН, Франція, Італія та ін.) переважно після другої світової війни. Воно означало не лише збільшення кола соціально-економічних прав громадян, а й створення системи або систем їх гарантій.

Соціальна держава має створювати умови для забезпечення громадян роботою, перерозподіляти доходи че-

рез державний бюджет, забезпечувати людям прожитковий мінімум, сприяти збільшенню числа дрібних і середніх власників, охороняти найману працю, піклуватися про освіту, культуру, сім'ю, охорону здоров'я, поліпшувати соціальне забезпечення тощо. Це своєрідні висновки з наслідків другої світової війни, з поразок і перемог у ній. Держава має боротися не з багатством, а з бідністю та заохочувати соціальну функцію приватної власності. Необхідно надати соціальну орієнтацію (спрямування) всій економічній політиці держави, не перекреслюючи при цьому конкуренцію і економічну свободу, заохочуючи індивідуальну ініціативу.

Ці риси соціальної держави поступово утвердилися в більшості країн Заходу. Як наслідок такої соціалізації держав дещо зменшилась напруженість між працею і капіталом. Профспілки стали діяти переважно методами партнерства, поліпшився добробут чималих верств населення.

В Україні Конституція 1996 р., вперше закріпивши соціальну державу, передбачила ряд заходів по її утвердженню. Це розширення кола соціально-економічних прав та гарантій їх реалізації. Маються на увазі, зокрема, передбачені Конституцією забезпечення захисту усіх суб'єктів власності і господарювання, соціальна спрямованість економіки, проголошення рівності усіх суб'єктів власності перед законом (ст. 13); державний захист прав споживачів, здійснення контролю за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт (ст. 42); гарантування працівників від незаконного звільнення та гарантування права на вчасне одержання працівниками винагороди за працю (ст. 43); гарантування того, що пенсії, інші види соціальних витрат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (ст. 46); охорона державою сім'ї, дитинства, материнства і батьківства (ст. 51) тощо.

Правовий характер нашої держави виявляється насамперед у передбаченому Конституцією верховенстві права (ст. 8), у здійсненні державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6), у взаємній відповідальності держави та особи (ст. 3), гарантуванні прав і свобод людини й громадянина тощо.

Верховенство права означає пріоритет права щодо держави, політики, економіки, культури та інших інститутів (основ) держави, а також щодо інших соціальних норм (моралі, звичаїв тощо).

Політика держави має визначатися і здійснюватися у правових формах: у вигляді законів, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів тощо. У правовій державі політика, яка не має правових форм, не є обов'язковою для виконання. Правова держава спілкується і має спілкуватися з особою та суспільством мовою правових актів і насамперед законів, які повинні відповідати Конституції. Часто верховенство права як принцип правової держави називають верховенством закону. Це виправдано лише в тому разі, коли слово "закон" вживається в широкому (загальному) розумінні цього слова, як будь-який нормативно-правовий акт. Якщо ж термін "закон" вживається у вузькому розумінні слова, як акт, що приймається Верховною Радою, то таке тлумачення принципу верховенства права є спрощеним.

Принцип унітарності нашої держави означає її єдність, соборність в політичному, економічному, соціальному, культурному (духовному) та інших відношеннях. Вузловим моментом єдності держави є її територіальна єдність. У Конституції щодо цього зазначається, що територія України у межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою (ст. 2). Існуючий поділ України є адміністративно-територіальним поділом і не має політичного характеру. Окремі адміністративно-територіальні одиниці мають адміністративну автономію і певні атрибути держави (Автономна Республіка Крим) або спеціальний статус міст республіканського значення (міста Київ та Севастополь), але це не впливає і не може впливати на визначення форми державного устрою України як унітарної держави.

Тривалий час у ході підготовки нової Конституції перед Україною стояла проблема вибору форми держави за характером державного устрою. Пропозиції щодо федералізації України, поділу на землі за рахунок об'єднання ряду областей були відкинуті. Це закономірно. Адже в умовах, коли наша держава і суспільство, економіка й культура переживають кризу, вкрай необхідне

об'єднання на загальнодержавному рівні всіх ресурсів і зусиль. До того ж федералізація держави вважається доцільною лише тоді, коли вичерпані можливості місцевого самоврядування та інших регіональних інститутів. В Україні нині відбувається лише становлення системи місцевого самоврядування й інших регіональних інститутів (державних адміністрацій, спеціальних, вільних економічних зон, прийняття статутів міст та інших адміністративно-територіальних одиниць, утворення різних асоціацій та державних і самоврядних органів адміністративно-територіальних одиниць).

Принцип республіканської форми держави полягає в такій організації державної влади (форми правління), за якої глава держави (Президент) обирається народом або парламентом, шляхом прямих або непрямих виборів на певний строк (4, 5, 6, 7 років). Україна відповідно до ст. 5 Конституції є республікою, оскільки глава держави — Президент обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Відповідно до змісту Конституції наша держава за своїми основними рисами вважається президентсько-парламентською республікою, оскільки Президент обирається громадянами України, формує Кабінет Міністрів (уряд), який відповідальний перед ним, але не очолює уряд, не є главою виконавчої влади. Верховна Рада — парламент України — може прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів, яка веде до відставки Кабінету Міністрів. За відповідних умов Президент має право розпуску парламенту.

Названа форма нашої держави не є випадковою.

Сучасні держави в переважній більшості є республіками: президентськими, парламентськими або змішаними — президентсько-парламентськими чи парламентсько-президентськими (статус інституту президентства в них неоднаковий).

Президентською є така республіка, в якій президент обирається народом — безпосередньо чи опосередковано — і є одночасно главою держави і главою виконавчої влади, очолює уряд (адміністрацію). Він формує уряд, який підзвітний йому. Парламент не має права виносити

вотум недовіри уряду. Президент не має права розпуску парламенту.

Парламентською є така республіка, в якій президент обирається парламентом і є лише главою держави. Главою уряду стає, як правило, лідер партії, яка перемогла на виборах. Парламент здійснює контроль над урядом. В разі винесення парламентом вотуму недовіри уряду, він має піти у відставку. Міністри призначаються із членів парламенту і зберігають в ньому свій статус.

Змішані види республік частково поєднують риси обох основних видів з тими чи іншими перевагами. Зокрема, президент обирається у змішаних республіках, як правило, безпосередньо громадянами держави і сам формує уряд, який йому підзвітний. Парламент має право висловити недовіру уряду. Президент має право розпуску парламенту. Міністри не є членами парламенту.

Вибір форми держави залежить від багатьох факторів: історії, традицій, ментальності народу, рівня розвитку демократії, суспільства і держави, економічних, ідеологічних, соціальних та інших внутрішніх, а також від зовнішніх факторів.

Так, президентська республіка утвердилася у США і країнах Латинської Америки в результаті прагнення їх народів до сильної, міцної, але демократичної влади і держави як протиположності монархії, монархічної форми правління.

У Європі ж президентська республіка, за окремими винятками, практично не утвердилася. Адже європейські демократії (політичні системи) і відповідні держави сформувалися у жорстокій і часто безкомпромісній боротьбі з абсолютизмом, а потім з диктатурою і тоталітаризмом. Тому народи Європи обирають, як правило, такі форми держав (республік), які не несуть загрози повернення до диктатури, тоталітаризму, а саме — парламентські республіки або змішані види республік.

Серед держав Європи парламентські республіки утвердилися переважно у тих країнах, які нещодавно пережили диктатуру (фашистську диктатуру, диктатуру “чорних полковників” тощо), зокрема у Німеччині, Італії, Австрії, Греції та ін. Ці факти варті на увагу. Парадоксальними в цьому відношенні є прагнення окремих

держав колишнього Союзу РСР та держав колишньої соціалістичної співдружності будувати президентські республіки.

Для України на даному етапі її розвитку об'єктивно є найбільш прийнятною президентсько-парламентська республіка, що закріплена в новій Конституції.

Названі принципи нашої держави і державного ладу є пріоритетними, основними, але не єдиними. Прямо чи опосередковано Конституція закріплює й ряд інших принципів держави, зокрема принципи національної і світської держави та інші.

Про національний характер нашої держави свідчать, зокрема, основні напрями її національної політики, передбачені і закріплені новою Конституцією.

Зокрема, в ст. 11 Конституції зазначається, що держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин.

Національний характер української держави відбито в Конституції 1996 р. і тим, що в ній втілено багатівікову українську ідею й ідеологію, у тому числі ідеологію українського державотворення. Мріючи і борючись за створення (відновлення) своєї держави, український народ прагнув мати дійсно суверенну, самостійну, демократичну, справедливу і єдину, соборну (унітарну) державу. Таку державу нині й має український народ юридично і фактично.

Світський характер нашої держави закріплено в Конституції опосередковано. Зокрема, в ст. 35 Конституції, поряд з проголошенням права на свободу світогляду і віросповідання, зазначається, що церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа від церкви і жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова, тобто як державна.

### 3. Механізм Української держави

Механізмом держави, як правило, вважається система органів державної влади (апарат держави) та інших основних інститутів держави. До механізму держави,

поряд з органами державної влади, належать також громадянство, територія (територіальний устрій), бюджетна, грошова і банківська системи, Збройні Сили та інші військові формування держави, державні символи тощо.

Таке розуміння механізму держави взагалі і української держави зокрема не викликає заперечення. Варто лише додатково наголосити на системності підходу до цього явища.

Механізм держави — це *система* органів і організацій та інших інститутів держави, які складають її організаційну основу: організаційно-політичну, організаційно-економічну та інші.

До організаційно-політичної основи держави, тобто до її політичного механізму належать насамперед органи державної влади, територія держави, Збройні Сили та інші державні військові формування, державні символи, столиця держави.

До організаційно-економічної основи держави, тобто до її економічного механізму належать передусім бюджетна, грошова і банківська системи, державна власність та інші організаційно-економічні важелі діяльності держави.

До соціальної (організаційно-соціальної) основи держави, тобто до її соціального механізму належать переважно громадянство, а також державні соціальні системи: охорони здоров'я, соціального захисту тощо.

До організаційно-культурної (духовної) основи держави, тобто до її культурного (духовного) механізму відносяться насамперед державна мова, а також державні системи освіти, виховання, науки, культури тощо.

Пріоритетним елементом (складовою) механізму держави є її політична основа, політичний механізм, зокрема органи державної влади.

Систему органів державної влади, за Конституцією України, складають:

1. Орган законодавчої влади.
2. Глава держави.
3. Органи виконавчої влади.
4. Органи судової влади.
5. Інші органи держави.

Органом законодавчої влади є Верховна Рада України. Верховна Рада є загальнонаціональним, виборним, представницьким, колегіальним, постійно діючим, однопалатним органом законодавчої влади, який складається з 450-ти народних депутатів. Вони обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на чотири роки (ст. 76).

Главою держави є Президент України. За Конституцією, він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102)<sup>1</sup>. Президент обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні строком на 5 років. Він призначає Прем'єр-міністра (за згодою Верховної Ради) і членів Кабінету Міністрів за поданням Прем'єр-міністра (ст. 106). Кабінет Міністрів є відповідальним перед Президентом та підконтрольним і підзвітним Верховній Раді.

Органи виконавчої влади, за Конституцією, становлять собою певну систему. До неї входять: Кабінет Міністрів, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади, міністерства та інші органи центральної виконавчої влади і місцеві державні адміністрації. Ці органи (органи виконавчої влади) є, образно кажучи, "хребтом" держави і державної влади. Якщо уряд є сильним, то, як правило, сильною є і держава.

Судочинство в Україні здійснюється, відповідно до Конституції, Конституційним Судом та судами загальної юрисдикції (ст. 124).

До органів судової влади належать також Вища рада юстиції.

Поряд з цими органами державної влади є органи, які передбачені Конституцією, але безпосередньо не віднесені до органів певного виду державної влади. Це, зокрема, Центральна виборча комісія, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення тощо.

---

<sup>1</sup> Дедалі частіше і, на наш погляд, далеко не безпідставно висловлюється думка про те, що президентська влада є самостійним видом влади або принаймні виходить далеко за межі законодавчої, виконавчої і судової влад.

Загальними засадами організації (будівництва) органів державної влади є:

— поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та взаємодія органів державної влади;

— демократичний порядок формування органів державної влади (виборність, призначення за згодою інших органів тощо);

— системність і структурованість;

— конституційність, законність в організації й діяльності;

— постійний характер діяльності і детермінованість повноважень органів державної влади;

— врахування загальноєвропейських принципів та норм міжнародного права, досягнень національної і світової конституційної думки й практики державного будівництва;

— гарантування діяльності органів державної влади.

Пріоритетним принципом будівництва органів державної влади є, звичайно, принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Цей принцип перш за все означає рівноправність та незалежність органів державної влади між собою, але фактично він є значно багатограннішим явищем: він є принципом розподілу і взаємодії органів державної влади. Без тісної та всебічної взаємодії цих органів формування і функціонування державної влади практично неможливе.

Надзвичайно важливим принципом будівництва органів державної влади є демократичний порядок їх формування. Зокрема, народні депутати і Президент обираються на основі загального, рівного й прямого виборчого права шляхом таємного голосування; Прем'єр-міністр і Генеральний прокурор призначаються Президентом за згодою Верховної Ради; професійні судді на перші п'ять років призначаються Президентом, а потім обираються Верховною Радою безстроково.

Наступним важливим принципом організації і діяльності органів державної влади є їх системність і структурованість. Органи державної влади, за новою Конституцією, складають відносно цілісну систему. Тривалий час в Україні, як і в усьому колишньому Радянському

Союзи, був відсутній Конституційний Суд; органи прокуратури колишніх союзних республік були союзними органами; не існувало ні самостійного інституту глави держави — Президента, ні Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, ні ряду міністерств та інших органів, тобто органи державної влади колишньої Української РСР мали певною мірою фрагментарний характер і були лише умовно структуровані.

Вкрай необхідним в діяльності органів державної влади є принцип конституційності і законності. Відповідно до ст. 19 Конституції органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі і в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України. Тим самим має бути подолана практика багатьох десятиліть, коли ряд органів державної влади, в тому числі прокуратура, міністерства, державні комітети і відомства, діяли на підставі певних підзаконних актів.

Істотно новим принципом організації і діяльності органів державної влади за новою Конституцією є постійний характер їх діяльності і чітка детермінованість їх повноважень. Так, народні депутати України обираються строком на 4 роки (ст. 76) і здійснюють свої повноваження на постійній основі (ст. 78). Президент обирається строком на 5 років (ст. 103), але одна і та сама особа не може бути Президентом більше ніж два строки підряд. Президент не може мати іншого представницького мандату, обіймати посаду в інших органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи вводити до керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку (ст. 103). Лише професійні судді після перших п'яти років своєї роботи обираються Верховною Радою безстроково.

Конституцією передбачаються також відповідні гарантії діяльності органів державної влади (стримання і противаги). Зокрема, Президент має право припинити повноваження Верховної Ради, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися (ст. 106), має право накладати вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів з наступ-

ним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради (ст. 106).

У свою чергу Верховна Рада має право усувати Президента “з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленої статтею 111 Конституції”, може приймати резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів, що має наслідком відставку Кабінету Міністрів (ст. 115) тощо.

Характер державного ладу України знаходить свій вияв, поряд з органами державної влади, і в інших складових політичної основи держави, насамперед в території (територіальному устрої), Збройних Силах, державній символіці та в інших елементах політичного механізму держави.

Територія України як складова частина політичного механізму держави в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою (ст. 2 Конституції).

Територіальний устрій України, тобто організація її території, 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.

Територіальний устрій може бути:

— політико-територіальним, який означає наявність в державі інших державних утворень (штатів, земель тощо);

— адміністративно-територіальним та інших видів.

В Україні, яка є унітарною державою, існує єдиний вид територіального устрою: адміністративно-територіальний устрій (поділ). Систему цього устрою складають: Автономна Республіка Крим, області (24), райони, міста, райони в містах, селища і села (ст. 133 Конституції).

Збройні Сили України є юридично і фактично новим явищем в її механізмі і в державному ладі в цілому. Їх існування стало можливим після проголошення незалежності, суверенітету України.

Відповідно до Конституції (ст. 17), на Збройні Сили покладаються: оборона України, захист її суверені-

тету, територіальної цілісності і недоторканності. Разом з тим Конституцією передбачається існування й інших державних військових формувань та правоохоронних органів. На них покладаються завдання гарантування державної безпеки і захист державного кордону (ст. 17).

Державними символами України, за Конституцією (ст. 20), є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України. Державним Прапором України є стяг із двох рівновеликих горизонтальних смуг синього і жовтого кольору.

Великий Державний Герб України встановлюється з урахуванням малого Державного Герба та герба Війська Запорізького. Головним елементом великого Державного Герба є Знак Княжої Держави Володимира Великого (малий Державний Герб).

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

Складовою частиною механізму держави, зокрема її політичної основи, є столиця — головне місто держави, центр її політичного життя. Столицею України є місто Київ.

Складовими організаційно-економічної основи, економічного механізму державного ладу України є насамперед Державний бюджет, грошова одиниця і Національний банк.

Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин — на інший період.

Кабінет Міністрів України відповідно до закону подає до Верховної Ради звіт про виконання Державного бюджету.

Контроль за використанням коштів Державного бюджету від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.

Грошовою одиницею України є гривня.

Забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку України — Національного банку.

Рада Національного банку України розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням (ст. 100 Конституції).

Головною складовою частиною економічного механізму держави і державного ладу в цілому є державна власність.

За Конституцією 1996 р. статус державної власності істотно змінився. Не допускається ототожнення державної власності із загальнонародною. Право власності Українського народу та право власності держави і відповідні види (форми) власності визнаються самостійними. Разом з тим право приватної власності піднесено до рівня основних (конституційних) прав людини і громадянина, а приватна власність віднесена до основних форм (видів) власності, поряд з державною.

Держава забезпечує захист як права державної власності, так і прав усіх суб'єктів права власності й господарювання (ст. 13 Конституції).

Соціальною основою держави, її соціальним механізмом є насамперед громадянство України. Громадяни України складають Український народ. Відносно самостійними соціальними спільностями, які утворюють соціальну основу держави, є українська нація, корінні народи і національні меншини та інші спільності.

Власне, самостійне громадянство як органічну складову частину держави, її механізму Україна має з часу проголошення своєї незалежності, суверенітету. Раніше кожний громадянин України був одночасно громадянином Союзу РСР, що практично означало відсутність громадянства України. Громадянство всіх союзних республік, в тому числі України (Української РСР), було суто формальним, символічним. Нині, відповідно до Конституції (ст. 4), в Україні існує єдине громадянство. Наша держава не визнає подвійного чи множинного громадянства.

Разом з тим Україна допускає постійне проживання на її території осіб без громадянства (апатридів) та перебування іноземних громадян, які користуються в переважній більшості національним режимом, тобто мають в основному ті ж права, свободи і обов'язки, що й громадяни України.

За Конституцією, кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обставин, що встановлюються законом (ст. 33).

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

Організаційно-культурну (духовну) основу, духовний, культурний механізм держави складає насамперед державна мова. Державною мовою в Україні, відповідно до ст. 10 Конституції, є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. В Україні також гарантується вільний розвиток, використання і захист інших мов національних меншин України.

Основну частину духовної культурної основи держави, відповідного її механізму складають державні системи освіти, виховання, науки, культури, мистецтва, інформації тощо.

#### 4. Основні функції Української держави

Характер державного ладу відображається також у функціях (діяльності) держави (вони опосередковують собою суть, тип, природу і призначення держави). Тому Конституція, визначаючи державний лад, закріплює поряд з механізмом держави також її основні функції.

Ці (основні) функції держави закріплюються як прямо, безпосередньо, так і опосередковано, маючи, до того ж, далеко не однакову назву: зміст і спрямованість діяльності держави, обов'язок держави (ст. 3), здійснення державної влади (ст. 6), державне забезпечення, піклування (ст. 11, 12, 13); найважливіші функції держави (ст. 17) тощо.

Зазначимо, що основні функції держави не закріплюються повною мірою в якомусь одному розділі Конституції, а є змістом практично всіх розділів Конституції, вони закріплюються насамперед в розділі I, присвяченому загальним засадам Конституції і конституційного ладу.

Система цих функцій значною мірою відрізняється від відповідної системи функцій колишнього Союзу РСР і Української РСР як у зв'язку зі зміною природи, характеру нашої держави, нашого державного ладу, так і у зв'язку із певними зрушеннями у теорії функцій держави, зокрема у національній науковій правовій думці.

Нині визнано, що функції держави, опосередковуючи собою діяльність держави, відображають насамперед основні напрями і види (сторони) її діяльності. Критеріями класифікації функцій держави є основні елементи її діяльності. Такими елементами, зокрема, є суб'єкти, об'єкти, способи, засоби діяльності, мета, завдання діяльності тощо.

Основними суб'єктами діяльності держави є держава в цілому, суб'єкти федерації (якщо держава федеративна), органи державної влади та інші суб'єкти держави, складові її механізму. Відповідно розрізняють загальнодержавні функції, функції суб'єктів федерації, органів державної влади та інші.

Основними об'єктами діяльності держави є сфери її діяльності, зокрема політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна та зовнішня сфери. Відповідно до них розрізняють такі функції держави, як політична, економічна, соціальна, культурна (духовна), екологічна та зовнішня (зовнішні) функції. Ці функції умовно можна назвати об'єктними функціями. Тривалий час майже у всій соціалістичній правовій науковій літературі ці (об'єктні) функції вважались практично єдиними функціями соціалістичної держави. Правда, вони поділялись на внутрішні і зовнішні та мали відповідно до етапів розвитку держави різні кількості і назви. Зокрема, серед внутрішніх функцій розрізнялись, принаймні останнім часом, такі функції, як господарсько-організаторська, культурно-виховна, соціальна, правоохоронна тощо. Серед зовнішніх функцій держави розрізнялись: захист, оборона Вітчизни, боротьба за мир і мирне співіснування держав з різним соціальним ладом, функція взаємодопомоги і братерського співробітництва з державами соціалістичної співдружності тощо. Назви функцій свідчили значною мірою про приниження ролі держави і переключення її фактичного змісту діяльності.

Так, політична функція держави називалась правоохоронною функцією. Тим самим держава відсторонювалась від вироблення внутрішньої і зовнішньої політики, від творчої, позитивної діяльності. Їй відводилась у політиці переважно роль охоронця державного і суспільного ладу та інших інститутів.

Економічна функція називалась господарсько-організаторською, чим підкреслювався виконавчий, другорядний характер діяльності держави у сфері економіки.

Культурна (духовна) функція називалась культурно-виховною, чим спрощувався зміст відповідного напрямку діяльності держави, припинялась роль держави в духовній, ідеологічній сфері.

Зовнішня діяльність держави, навпаки, — гіпертрофувалась, перебільшувалась (складалась з 4—5 зовнішніх функцій відповідно до основних сфер зовнішньої, міжнародної діяльності).

Але й ця система об'єктних функцій визнавалась у повному обсязі лише за колишнім Союзом РСР в цілому. Щодо союзних республік, нинішніх суверенних держав, в тому числі й України, то навіть ці, обмежені об'єктні функції не визнавались за ними в повному обсязі, оскільки значну частину їх змісту брали на себе союзні (загальносоюзні) державні органи і організації. Найбільш обмеженими функціями колишніх союзних республік з числа внутрішніх функцій були господарсько-організаторська і культурно-виховна функції.

Щодо зовнішніх функцій, то вони практично не визнавались за союзними республіками. Республікам відводилась допоміжна роль у здійсненні цих функцій.

За новою Конституцією, Україна здійснює цілісну, повноцінну систему об'єктних (внутрішніх і зовнішніх) функцій. Це такі функції, як політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна і т. п. Найбільш рельєфно в Конституції закріплюється політична функція (ст. ст. 1, 5, 6, 15, 36, 39, 85, 102, 106, 116 тощо). Зокрема, держава в особі відповідних органів державної влади визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики (ст. 85), здійснює внутрішню та зовнішню політику (ст. 116) тощо.

Досить повно закріплена в Конституції також економічна функція держави (ст. ст. 13, 14, 41, 42, 85, 106,

116 тощо). Так, держава в особі відповідних органів державної влади здійснює від імені Українського народу права власника на природні ресурси, забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання (ст. 13), охороняє основне національне багатство — землю (ст. 14), забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності (ст. 42), розробляє, затверджує і здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку України (ст. 85, 116), встановлює порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального (ст. 92), тощо.

Найдетальніше Конституцією визначена соціальна функція (ст. 1, 3, 13, 24, 43, 46, 47, 49, 85, 92, 116).

Насамперед наша держава проголошується в Конституції соціальною державою (ст. 1). Вона визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю. Визначальними щодо змісту і спрямованості діяльності держави є права і свободи людини та їх гарантії (ст. 3). Держава забезпечує соціальну спрямованість економіки (ст. 13), належні умови для повного здійснення громадянами права на працю (ст. 43), на достатній життєвий рівень (ст. 48), гарантує право на соціальний захист (ст. 46), створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування (ст. 50), розробляє, затверджує і здійснює загальнодержавні програми соціального розвитку України (ст. 85, 116) тощо.

Всебічно закріплена й культурна (духовна) функція держави (ст. 10, 11, 12, 53, 54, 85, 116 тощо). Зокрема, держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (ст. 11), забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України (ст. 10), доступність і безплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної,

професійно-технічної, вищої та післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам (ст. 53); сприяє розвитку науки, охороняє культурну спадщину (ст. 54), розробляє, затверджує та здійснює загальнодержавні програми культурного розвитку (ст. 85, 116).

Порівняно новим явищем у конституційному закріпленні і регулюванні функцій держави є закріплення екологічної функції (ст. 16, 50, 85, 92, 116 тощо). Зокрема, в Конституції зазначається, що гарантування екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави (ст. 16).

Досить повно визначено в Конституції зовнішні функції держави: оборони, захисту суверенітету і територіальної цілісності (ст. 17), а також зовнішньополітичну (ст. 18) й зовнішньоекономічну функції, функцію культурного співробітництва (гуманітарну функцію) тощо. Серед них особливо детально закріплено оборонні функції. Зокрема, зазначається, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, гарантування її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави (ст. 17).

Щодо зовнішньополітичної функції, то в Конституції зазначено: зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права (ст. 18).

Держава в особі Верховної Ради виключно законами визначає засади зовнішньоекономічної діяльності (ст. 92), в особі Кабінету Міністрів організовує й забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності (ст. 116).

Щодо зовнішньокультурної (гуманітарної) функції, то держава сприяє, зокрема, встановленню наукових зв'язків України із світовим співтовариством, забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для по-

вернення в Україну культурних цінностей народу, які перебувають за її межами (ст. 54).

Звичайно, не всі названі об'єктні функції, і насамперед внутрішні, мають належну правову й організаційну основи, і це негативно позначається на рівні та ефективності їх втілення. Особливо це стосується економічної, культурної і соціальної функцій, хоч основи таких функцій в Конституції закладено.

Проблема цілісності і повноти закріплення й здійснення державою системи об'єктних — внутрішніх і зовнішніх — функцій досить багатопланова.

Першочерговим тут є питання доцільності і необхідності безпосереднього закріплення об'єктних функцій держави в якості головних функцій держави.

У конституціях більшості країн ці функції передбачаються і визначаються також опосередковано: шляхом закріплення політичної, економічної та інших систем або основ суспільства і держави та відповідних функцій і повноважень органів державної влади.

Відсутність у Конституції цілісного, системного визначення економічних, соціальних, культурних та інших основ держави й суспільства і тим самим їх функцій — прямо чи опосередковано — може істотно знизити відповідальність держави за здійснення її головних функцій, а саме: внутрішніх і зовнішніх об'єктних функцій, принизити її роль та значення і тим самим об'єктивно спонукати до виникнення нових соціальних інститутів.

Проблеми основних об'єктних функцій держави не зводяться до формально-юридичних аспектів, навіть конституційного рівня. Головне — суть і зміст цих функцій. Українська держава і українське суспільство переживають перехідний період, перебувають у стадії становлення. В залежності від того, яке суспільство і яка держава утвердяться, буде складатись та закріплюватись система основних об'єктних функцій держави і визначатимуться пріоритети, тобто головні функції держави.

Мова не йде, звичайно, про суспільство — буржуазне чи соціалістичне — в чистому вигляді. Головне, які відносини — буржуазні, ринкові чи соціалістичні — перева-

жатимуть в суспільстві, будуть визначальними, пріоритетними, складатимуть певну соціальну систему, а які будуть допускатись як неосновні. Хоч ці відносини, звичайно, можуть тривалий час гармонійно і рівномірно поєднуватись.

У разі утвердження в Україні і закріплення суспільства і держави такими, що ґрунтуються переважно на приватній власності, система об'єктних функцій держави і їх зміст будуть значно вужчими, а їх роль — меншою, що об'єктивно пов'язано з роздержавленням (приватизацією, муніципалізацією) значного кола об'єктів (підприємств, установ, організацій) в економічній, соціальній, духовній та інших сферах.

За таких умов об'єктні функції, принаймні основні внутрішні функції, як правило, перестають відігравати роль головних функцій держави, а їх закріплення в Конституції — пряме чи опосередковане — втратить актуальність.

У разі становлення суспільства і держави як соціалістичних (у своїй основі), у державній власності буде зосереджена переважна частина об'єктів у галузі економіки, в духовній та інших сферах.

Відповідно роль держави у більшості сфер зростатиме. Об'єктні функції держави в переважній більшості набуватимуть ролі головних і їх закріплення в Конституції в тій чи іншій формі стане актуальним. Звичайно, відсутність у новій Конституції закріплення економічних, соціально-культурних та інших основ суспільства і держави і відповідного розділу, присвяченого суспільству, суспільному ладові, об'єктивно сприяє утвердженню й закріпленню України як традиційної європейської держави, в якій об'єктні функції мають, як правило, другорядне значення.

За способами діяльності держави розрізняють такі її функції, як законодавча, виконавча і судова, які умовно називають "владними" ("організаційними", "технологічними" чи "процесуальними") функціями.

Зазначимо, що тривалий час ці "владні" функції держави — законодавча, виконавча і судова — розглядалися лише як форми здійснення інших функцій держави, зокрема її основних внутрішніх і зовнішніх

функцій, до яких зводилась вся система функцій радянської соціалістичної держави і соціалістичної держави взагалі.

Натомість у західній науковій правовій і політологічній літературі “владні” (“технологічні”) функції розглядались як практично єдині або принаймні головні функції держави, до яких іноді додавали споріднені з ними функції — фінансову, військову, дипломатичну тощо. Нині ці розходження в основному подолано.

Переконливо доведено, що держава здійснює як об'єктні, так і технологічні (владні, організаційні) функції, але в залежності від ролі і місця держави в суспільстві, системи цих функцій інколи не збігаються. Це зумовлюється різним співвідношенням державних і недержавних об'єктів у різних сферах.

“Технологічні” функції, — законодавча, виконавча, судова — хоча тривалий час і не визнавалися головними, та все ж закріплювалися у Конституціях більшості держав через функції і повноваження органів державної влади, шляхом поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову.

Класифікація функцій держави за засобами її діяльності ще не дістала загального визнання і не утвердилася. Функції, що об'єктивно виділяються за цими критеріями, зокрема фінансова, територіальна та інші, належать, як правило, до “технологічних” функцій або зовсім не називаються, оскільки чітко не визначені критерії такої класифікації, а також система (сукупність) основних засобів діяльності держави, за винятком бюджету і фінансів.

Як наслідок, у конституціях більшості країн не існує належного закріплення видів діяльності держави (функцій), які можна і необхідно розрізняти за засобами її діяльності (бюджетно-фінансова, адміністративно-територіальна тощо).

Такий недолік має бути згодом подолано або шляхом внесення змін до Конституції або шляхом прийняття окремих законів: в них прямо чи опосередковано мають бути системно закріплені всі основні функції держави, що певною мірою сприятиме посиленню ролі і відповідальності держави у всіх сферах її діяльності.

## Глава 9

### Конституційні основи суспільного ладу України

#### 1. Поняття і сутність суспільного ладу

Суспільний лад України являє собою організацію і діяльність суспільства, які передбачені й гарантовані Конституцією та законами.

Він є основною складовою частиною конституційного ладу і визначає характер інших його складових, у тому числі державного ладу. Народ є єдиним джерелом влади і має право здійснювати її (владу) як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції).

Суспільний лад є багатограним явищем за своєю суттю, змістом і формами.

За своєю суттю суспільний лад України, як і будь-якої іншої країни, являє собою передбачену Конституцією і законами загальнонаціональну систему суспільних відносин — організаційних та функціональних, — зумовлену внутрішніми і зовнішніми факторами: політичними, економічними, соціальними, духовними, історичними, географічними, національними та ін.

Нинішній суспільний лад України фактично є поєднанням елементів кількох типів суспільного ладу. Українське суспільство перебуває на початку свого шляху до громадянського суспільства<sup>1</sup>, поєднуючи риси нового суспільства з рисами попереднього. Громадянським суспільством вважається, як правило, соціально неоднорідне, структуроване (стратифіковане) суспільство, що є

---

<sup>1</sup> Основними рисами громадянського суспільства, зокрема, є: визнання людини, її інтересів, прав і свобод головною соціальною цінністю суспільства; рівноправність і захищеність усіх форм власності; економічна свобода громадян та їх об'єднань у виборі форм і здійсненні підприємницької діяльності; свобода і добровільність праці на основі вільного вибору форм і видів трудової діяльності; надійна й ефективна система соціального захисту людини; політична і ідеологічна свобода, наявність демократичних інститутів, які забезпечують кожній людині можливість впливати на формування та здійснення державної політики тощо.

відносно незалежним від держави. Разом з тим громадянське суспільство — це спільність вільних і рівноправних людей, кожному з яких держава забезпечує юридичні можливості бути власником та брати активну і всебічну участь у політичному житті.

Перехідний, змішаний характер має більшість сучасних політичних, економічних, соціальних, духовних (культурних, ідеологічних) та інших суспільних відносин в Україні. Це пов'язано з кризою колишнього суспільного ладу і становленням нового в політичному, економічному, соціальному, духовному та інших відношеннях.

Нинішній суспільний лад України характеризується за своєю суттю не лише як змішаний, перехідний і такий, що перебуває на початковому етапі свого реформування, перетворення, але й як такий, що формується, утверджується, створюється як самостійний, суверенний суспільний лад відповідно до статусу Українського народу.

До проголошення незалежності України українське суспільство було складовою частиною радянського соціалістичного суспільства, а суспільні відносини — складовою частиною радянських соціалістичних суспільних відносин, що визначало зрештою характер суспільного ладу України, його обумовленість суспільним ладом Союзу РСР.

Як наслідок цієї єдності суспільства, всіх видів суспільних відносин і суспільного ладу в цілому в колишньому Радянському Союзі Україна не мала самостійного суспільного ладу. Вона не мала ні самостійних політичних партій та громадських організацій, ні власної економіки (95 % промислових підприємств були союзними), ні власної інформаційної системи.

Тому сьогодні власне українське суспільство певною мірою лише формується, створюється, відроджується та утверджується. Відповідно складаються й утверджуються українські суспільні відносини і суспільний лад України як самостійний, суверенний, незалежний.

Значний вплив на суспільний лад, його сутність має національний склад українського суспільства, його багатонаціональність в етнічному відношенні. В Україні, як

відомо, проживають громадяни майже ста національностей (корінних народів і національних меншин). До того ж українська нація (в етнічному відношенні) ще остаточно не утвердилася як титульна нація, а український народ ще не повністю сформувався як політична спільність, як українська нація у політичному відношенні.

На суспільний лад України, його сутність сьогодні помітно впливають процеси структуризації українського суспільства; тривале протистояння політичних сил (політичних партій та їх блоків) і влад; порушення соціальних та інших прав громадян; релігійні відносини, особливо внутрішня боротьба релігійних конфесій; регіональні тенденції, зокрема тенденції сепаратизму (в Криму, Закарпатті тощо); боротьба в інформаційному просторі України; правовий нігілізм, аполітичність і байдужість до національної ідеї певної частини українського суспільства та інші фактори.

Негативний вплив на становлення, функціонування і розвиток сучасного суспільного ладу мають нелегітимні, неофіційні, тіньові суспільні відносини, які набули в Україні значного поширення ("тіньова економіка" тощо). Вони істотно впливають на офіційне (легальне) політичне, економічне, соціальне і духовне життя, деформують його, перетворюють легітимні інститути в символічні, а нелегітимні — у фактичні, реальні.

За змістом суспільний лад є системою політичних, економічних, соціальних, духовних та інших суспільних відносин (відносин в усіх основних сферах життя і діяльності суспільства), їх подальшого взаємоузгодженого позитивного розвитку. Зміст суспільних відносин України нині істотно змінюється.

Збільшується їх коло, збагачується їхній зміст. Так, приватизація і ринкові відносини в економіці зумовили значне збільшення впливу економічних відносин та збагачення їх змісту. Багатопартійність і свобода політичної діяльності значно розширили й поліпшили політичне життя суспільства. Звичайно, далеко не у всіх відношеннях нові суспільні відносини є позитивними і ефективними, конституційними й законними, гаранто-

ваними і стабільними, проте утвердження нового суспільства, нових суспільних відносин, нового за своїм змістом суспільного ладу є очевидним, масовим й інтенсивним.

За формою суспільний лад є системою організаційних і функціональних форм усіх сфер життя та діяльності суспільства.

Суспільний лад України істотно збагатився в останні роки рядом організаційних і функціональних форм. Про це свідчить, зокрема, прихід до політичного життя майже сорока політичних партій, утвердження системи недержавних підприємств в економічній, соціальній і духовній (культурній) сферах: недержавних підприємств соціальних послуг, навчальних закладів, засобів масової інформації тощо.

Суспільний лад, як і державний, визначається та гарантується Конституцією і законами. Але його визначення має ряд відмінностей порівняно з визначенням державного й конституційного ладу.

Якщо організація і діяльність держави, органів державної влади та інших її інститутів має регулюватись Конституцією і законами всебічно та повно, то організація і діяльність суспільства мають регулюватись мінімально. Адже нова Конституція проголошує свободу (багатоманітність) політичного, економічного та ідеологічного життя суспільства, максимально можливе невтручання в життя та діяльність особи і суспільства. Повністю відмовитись від регулювання суспільних відносин держава, звичайно, не може. Але вона може й має визначати основні засади суспільних відносин, суспільного ладу, створюючи тим самим необхідні передумови функціонування і розвитку суспільства та всіх суспільних відносин.

Правове визначення, закріплення і гарантування основ суспільного ладу України здійснюється насамперед Конституцією.

Конституційні основи суспільного ладу становлять собою базові принципи організації і діяльності суспільства, а також сукупність його найважливіших організаційних і функціональних інститутів.

## 2. Основні принципи суспільного ладу

Конституційні основи суспільного ладу знаходять свій вияв насамперед в основних принципах організації і діяльності суспільства (суспільного ладу).

Це, зокрема, такі принципи: принцип суверенності суспільства, народу, тобто народного (національного) суверенітету; принцип демократизму суспільства, суспільного ладу; принцип конституційності, законності суспільного ладу; принцип політичного, економічного й ідеологічного плюралізму (багатоманітності); принцип етнічної багатонаціональності і політичної єдності українського народу; принцип соціальної справедливості тощо.

Принцип суверенності суспільства означає суверенність народу, тобто суверенність його волі та інтересів. Проголошений в Преамбулі принцип суверенності Українського народу знаходить подальший розвиток в нормативних положеннях, насамперед у ст. 2 Конституції, в якій зазначається, що суверенітет України поширюється на всю територію і, природно, опосередковується (виражається) всіма громадянами України, та у ст. 5, в якій народ визнається носієм суверенітету України.

Принцип демократизму суспільства полягає у належності влади народові та участі народу у здійсненні влади. Це взаємовідносини суспільства і держави. За Конституцією, влада в Україні належить безпосередньо її народу як першоджерелу влади і до того ж всьому народу, а не будь-якій його частині, оскільки народ України складають громадяни усіх національностей і об'єктивно — усіх соціальних груп. Відповідно до ст. 5 Конституції народ є єдиним джерелом влади в Україні.

Демократизм суспільства, суспільного ладу полягає також в участі народу у здійсненні влади: народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування (ст. 5). Основними формами безпосереднього здійснення влади народом, прямого народовладдя є, за Конституцією, вибори і референдуми (ст. 69), в яких мають право брати участь усі громадяни України, які досягли на день їх

проведення 18 років. Тобто весь народ України має право брати участь у здійсненні політичної влади.

Демократизм суспільства знаходить вияв у системі політичних прав і свобод громадян України, проголошених і гарантованих Конституцією (ст. ст. 33—40), та в інших правах і свободах людини й громадянина.

Одним з важливих принципів суспільного ладу, що нині утверджується в Україні, є принцип плюралізму, багатоманітності, зокрема в політиці, економіці та ідеології. Політичний плюралізм виявляється насамперед у багатопартійності і свободі політичної діяльності; економічний — у багатоманітності форм власності і господарювання, свободі підприємницької діяльності; ідеологічний — у різноманітності ідеологій. Особливістю плюралізму в Україні на сучасному етапі є багатоманітність форм не лише одного й того ж типу (політичних партій, власності тощо), але й різних типів. Так, політичний плюралізм полягає в наявності і низки буржуазних (правих) партій, і соціалістичних, комуністичних (лівих). Тобто має місце політичний плюралізм як щодо форм, так і суті політичних явищ. Утверджується розмаїття форм і типів власності (державна, комунальна, приватна власність).

Принцип конституційності, законності суспільного ладу України означає, що основні засади організації і діяльності нашого суспільства передбачаються й гарантуються Конституцією, а основні форми суспільної діяльності та інших суспільних відносин — політичних, економічних, соціальних та інших — визначаються також законами. Держава і право України не втручаються й не мають втручатися надмірно в суспільне життя і суспільну діяльність, але повинні максимально сприяти його функціонуванню і розвитку з урахуванням всіх або принаймні більшості основних внутрішніх та зовнішніх факторів, і особливо, з урахуванням ментальності українського народу, його можливостей і потреб, традицій та рівня розвитку, минулого, сучасного і майбутнього тощо.

Держава гарантує на конституційному рівні свободу суспільної діяльності: політичної, економічної (підприємницької), культурної (духовної, ідеологічної), зокрема,

релігійної, літературної, художньої, наукової і технічної творчості, інформаційної діяльності тощо.

Разом з тим правопорядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких нікто 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 й законами України (ст. 19 Конституції).

Принцип етнічної багатонаціональності і політичної єдності українського народу полягає у конституційному визнанні наявності в Україні ряду етносів (поряд з українською нацією, як етносом), у визначенні їх статусу та ставленні до них держави і суспільства в цілому, у проголошенні українського народу спільністю громадян усіх національностей, що проживають на території України.

Це чітко зазначено у Преамбулі Конституції: Верховна Рада приймає Конституцію — Основний Закон від імені Українського народу — громадян України всіх національностей.

У Конституції українська нація, як етнос, проголошується титульною нацією, яка дає назву державі та визначає характер ряду інститутів держави і суспільства (державну мову, державні символи тощо). Чинна Конституція закріплює також національну політику держави щодо всіх етносів в Україні та до всіх етнічних українців, які проживають за межами України. Зокрема, у ст. 11 Конституції зазначається, що держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.

У Конституції зазначається (ст. 12), що Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави.

Всі природні ресурси України визначаються чинною Конституцією (ст. 13) об'єктами права власності всього Українського народу.

Разом з тим, за Конституцією (ст. 17), захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечен-

ня її економічної та інформаційної безпеки є справою всього українського народу.

Принцип соціальної справедливості полягає в конституційному вираженні й захисті інтересів всього суспільства, кожної людини і громадянина та кожної соціальної спільності. Зокрема, чинна Конституція проголошує й надійно гарантує велике коло громадянських соціальних, економічних та інших прав і свобод людини й громадянина.

Пріоритетними гарантами цих прав і свобод є конституційні норми — принципи, зокрема, щодо вільності та рівності людей у своїй гідності й правах (ст. 21), невідчужуваності та непорушності прав і свобод людини, рівності конституційних прав і свобод громадян України та їх рівності перед законом. Так, відповідно до ст. 24 Конституції, не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного чи 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 тощо.

Сім'я, дитинство, материнство й батьківство охороняються державою (ст. 51 Конституції). Держава дбає про інтереси всіх корінних народів і національних меншин (ст. 11 Конституції).

### 3. Система суспільного ладу

В організаційному відношенні суспільний лад становить собою повну систему, або систему систем суспільства.

Основними складовими суспільного ладу є політична, економічна, соціальна і культурна (духовна, ідеологічна) системи суспільства.

Насамперед суспільний лад опосередковує собою політичну систему суспільства, основними складовими якої є: народ, держава, політичні партії і тери-

торіальні громади та органи місцевого самоврядування, які є основними суб'єктами конституційно-правових відносин.

В умовах колишнього Союзу РСР до політичної системи належали партія (КПРС), як ядро політичної системи, держава та громадські організації. Згодом стали відносити до цієї системи трудові, а потім і територіальні колективи.

Істотним недоліком такої системи було те, що до неї входила і могла входити тільки одна партія — Комуністична партія. До того ж ця партія за своїм статусом вважалась ядром політичної системи, керівною і спрямовуючою силою суспільства, що об'єктивно ставило під сумнів суверенність і демократизм як політичної системи, так і суспільства в цілому. Разом з тим деякі суб'єкти включались до цієї системи штучно, без урахування реальної ролі їх у політичному житті суспільства. Мова йде насамперед про громадські організації (профспілкові організації, творчі спілки тощо). Адже реальною, хоча і незначною, була участь у політичному житті лише молодіжних організацій, зокрема комсомолу (ВЛКСМ — ЛКСМУ), політична діяльність якого здійснювалася під керівництвом компартії.

Абсолютизація ролі компартії і спотворення ролі громадських організацій здійснювались не випадково і не лише в силу підпорядкованості громадських організацій компартії. Головною метою партії у формуванні політичної системи і визначенні статусу кожного з її суб'єктів було приниження ролі і значення в ній держави як основного суб'єкта політичної системи і, що найістотніше, конституційно-правове та фактичне витіснення з неї народу як її самостійного і пріоритетного суб'єкта.

Це стосувалося політичної системи як колишнього Союзу РСР, так і Української РСР.

В конституціях Союзу РСР і Української РСР зазначалося, що вся влада належить народу, але народ, за цими конституціями, мав здійснювати державну владу лише через ради народних депутатів, які складали політичну основу колишніх Союзу РСР і Української РСР.

Той факт, що названі конституції не визнавали за народом права безпосереднього здійснення влади, а лише через ради (і чомусь лише державної влади), наочно свідчить про відсторонення народу від політичної системи як самостійного і повноправного її суб'єкта.

Статтею 5 Конституції колишнього Союзу РСР і відповідною статтею Конституції Української РСР передбачалась можливість винесення на всенародне обговорення, а також на всенародне голосування (референдум) найважливіших питань державного життя, але це конституційне положення мало формальний характер. Фактично місце народу в політичній системі займала партія.

До того ж український народ, тобто українське суспільство, як і народи інших колишніх союзних республік, в умовах Союзу РСР до останнього часу не мав своєї повноцінної політичної системи і жодної самостійної за своїм статусом політичної партії.

Адже Компартія України майже до розпаду Союзу РСР і КПРС фактично не була самостійною партією: вона, як складова частина КПРС, не мала своєї програми і свого статуту. Отже, політичну систему колишньої Української РСР умовно складали Компартія України, яка не була самостійною партією, держава, яка фактично не була суверенною, і громадські організації, які були залежними від КПРС, КПУ, союзних органів, відповідних громадських організацій та ряду інших інститутів.

Нині, за новою Конституцією, повноправними суб'єктами політичної системи України є: народ як політична спільність, держава, політичні партії і територіальні громади та органи місцевого самоврядування.

Пріоритетним суб'єктом політичної системи нашого суспільства є народ. Згідно із ст. 5 Конституції, народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Проголошення Конституцією права народу здійснювати владу безпосередньо (шляхом виборів, референдумів тощо) є визнанням народу повноправним і пріоритетним суб'єктом політичної системи поряд з державою, політичними партіями та іншими суб'єктами.

Це підтверджується і ст. 69 Конституції: народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії.

Основним суб'єктом політичної системи є, звичайно, держава. Адже, за Конституцією, народ здійснює владу не лише безпосередньо, а й через органи державної влади. Влада має здійснюватись постійно, а народ безпосередньо бере участь у її здійсненні періодично (через 4—5 років або іноді через інші періоди) і лише з найважливіших питань загальнодержавного і місцевого значення. Тому основним суб'єктом здійснення влади і відповідно політичної системи є держава в особі відповідних органів державної влади: органів законодавчої, виконавчої і судової влади.

Зокрема, держава в особі відповідних органів державної влади визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики (ст. 85 Конституції); здійснює внутрішню та зовнішню політику (ст. 116); розробляє, затверджує і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку (ст. 85, 116); здійснює зовнішньополітичну діяльність (ст. 18) тощо. Поряд з державою важливу роль у функціонуванні і розвитку політичної системи відіграють політичні партії. Відповідно до Конституції, політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах та референдумах.

Держава через органи державної влади забезпечує здійснення волі народу. Політичні партії сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, тобто волі народу. Але політичні партії позбавлені можливості безпосередньо впливати на державу, її органи влади, підміняти чи дублювати їх. В Конституції зазначається, що не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої і судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях (ст. 37).

Тобто політичні партії можуть сприяти формуванню і вираженню волі громадян лише у певних організацій-

них та правових формах, передбачених Конституцією і законами України.

Визначення територіальних громад і органів місцевого самоврядування основними складовими політичної системи ґрунтується на положеннях Конституції і Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" про те, що територіальні громади беруть участь у здійсненні безпосереднього народовладдя в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, зокрема, забезпечують проведення місцевих референдумів (ст. 143 Конституції), а органи місцевого самоврядування є інститутами, через які (поряд з органами державної влади), відповідно до ст. 5 Конституції, народ здійснює владу.

Основним системотворчим елементом суспільного ладу є економічна система суспільства. Ця система вважається, як правило, сукупністю основних форм власності і економічної (господарської) діяльності. Тривалий час основними формами власності вважались державна (загальнонародна), колгоспно-кооперативна, а також власність профспілкових та інших громадських організацій. Власність на засоби виробництва у формі державної (загальнонародної) і колгоспно-кооперативної була основою економічної системи колишнього СРСР і Української РСР. Вся особиста власність вважалась, як це не парадоксально, похідною від основних (суспільних) форм власності, тобто неосновною формою власності.

Господарська діяльність мала головним чином суспільний характер. Вищою метою суспільного виробництва формально вважалось найбільш повне задоволення зростаючих матеріальних і духовних потреб людей. Економіка складала єдиний народногосподарський комплекс, який охоплював усі ланки суспільного виробництва, розподілу і обміну на території країни. Керівництво економікою здійснювалось на основі державних планів економічного та соціального розвитку.

Нині економічна система включає такі форми власності: власність Українського народу (ст. 13), власність держави, комунальна власність і приватна власність (ст. 41). Пріоритетною формою власності в Україні є власність Українського народу. Зокрема, в Конституції зазначається, що земля, її надра, атмосферне повітря,

водні та інші природні ресурси, які знаходяться у межах території України, природні ресурси її континентально-го шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу (ст. 13). Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування у межах, визначених чинною Конституцією. Виняток складає право власності на землю, яка вважається основним національним багатством. Це право, за Конституцією, набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою відповідно до закону (ст. 14).

Державна і комунальна власність, зокрема основні об'єкти права державної та комунальної власності, закріплюються в Конституції переважно опосередковано (ст. 41, 92, 116 тощо), що дає підставу зробити висновок про втрату державною власністю свого колишнього пріоритетного характеру і недопустимість ототожнення загальнонародної власності (власності народу) із державною власністю.

Управління об'єктами державної власності здійснює, відповідно до Конституції, Кабінет Міністрів. Він же забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності (ст. 116).

Управління майном, що перебуває у комунальній власності, здійснюють територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування (ст. 143).

Найбільш повне закріплення і регулювання на конституційному рівні вперше одержала така форма власності, як приватна. Ця форма власності урівняна за своїм статусом з іншими формами, і зняті практично всі обмеження, які мали місце щодо її попередниці — особистої власності. За новою Конституцією, кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 41) практично без будь-яких обмежень. Причому право приватної власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності (ст. 41). Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване, як виняток,

з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості, звичайно, якщо ці об'єкти набуті в порядку, визначеному законом.

Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду і у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом (ст. 41).

Невизначеним залишився статус лише колективної форми власності, зокрема власності політичних партій і громадських організацій тощо.

Проте це не дає підстав залишати дану форму власності поза законом. Адже, за Конституцією, держава забезпечує захист усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом (ст. 13). Економічний плюралізм (багатоманітність) передбачає можливість різноманітних форм господарювання, підприємництва.

Поряд із державним управлінням економікою (державним господарюванням) стає можливою різноманітна підприємницька діяльність фізичних і юридичних осіб. Нині кожен має право, як зазначається в Конституції, на підприємницьку діяльність. Істотно змінюється характер конституційно-правового регулювання економічної (господарської) діяльності. Держава, за Конституцією, забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускається зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом (ст. 42).

Важлива роль у формуванні і функціонуванні суспільного ладу України належить її соціальній системі, яка являє собою сукупність соціальних спільностей; соціальних об'єднань (організацій) і форм соціальної діяльності (соціальних послуг тощо).

Насамперед соціальну систему утворюють соціальні спільності, зокрема, українська нація як етнос, корінні народи, національні меншини, соціальні групи, трудові колективи, територіальні громади.

Наступним системотворчим елементом соціальної системи є соціальні об'єднання, зокрема соціальні гро-

мадські організації (профспілки, молодіжні, жіночі організації тощо).

Складовою частиною соціальної системи є також галузеві і територіальні соціальні системи в особі відповідних підприємств, установ та організацій: системи охорони здоров'я, медичної допомоги і медичного страхування, відпочинку, соціального захисту тощо.

Соціальні спільності закріплюються в Конституції переважно опосередковано. Зокрема, зазначається, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (ст. 11). Щодо громадських об'єднань (організацій) у Конституції вказується, що громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів.

Зокрема, в Конституції зазначається, що професійні спілки є громадськими організаціями, які об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності (ст. 36).

Основним видом соціальної діяльності, звичайно, є трудова діяльність, праця. Відповідно пріоритетним видом громадських організацій вважаються, за Конституцією, професійні спілки.

За характером соціальної діяльності однією з пріоритетних соціальних підсистем є система охорони здоров'я. В Конституції зазначається, що охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм (ст. 49).

Охорона здоров'я, як і інші види соціальної діяльності, соціального обслуговування, має державні та недержавні форми.

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

безпечує санітарно-епідемічне благополуччя, а також дбає про розвиток фізичної культури і спорту.

Відповідні системи соціальної діяльності, соціально-го обслуговування діють або мають діяти в усіх основних соціальних сферах: праці, відпочинку тощо.

Найважливішим показником рівня і гуманності соціальної системи є соціальний захист. Так, в Конституції проголошується, що право на соціальний захист включає право громадян 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 (ст. 46). 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 (ст. 46).

В основі системи соціального захисту — система державного соціального страхування; основною формою соціальних виплат є пенсії. Їх характер і реальність визначають у багатьох відношеннях не лише систему соціального захисту і соціальну систему в цілому, а й значною мірою весь суспільний лад країни.

Вельми важливою системою суспільства є культурна (духовна, ідеологічна) система. Вона становить собою систему форм духовного (культурного) життя і духовної (культурної) діяльності, духовних (культурних) об'єднань (організацій) та ідеологій.

Основними формами духовного (культурного) життя і відповідної діяльності суспільства є, зокрема, освіта, наука, культура, інформація. В кожній з цих сфер існує певна система: система освіти, науки, культури тощо.

Держава, відповідно до ст. 53 Конституції, забезпечує доступність і безплатність 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 безплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі.

В системі освіти найбільш рельєфно й повно відображаються духовна (культурна) система суспільства, його духовний рівень, ментальність, ідеологічний плюралізм, духовна свобода і національна ідеологія.

Систему науки складає академічна наука (академічні установи), вузівська наука, відомча наука (система відомчих наукових установ і навчальних закладів) тощо. Ця система визначена і закріплена в Конституції опосередковано. Разом з тим в Конституції проголошується, що держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України із світовим співтовариством (ст. 54).

Лише частково і переважно опосередковано закріплена в Конституції система культури (у вузькому розумінні цього слова). Вона опосередковує собою державні та недержавні заклади і установи культури. Переважну частину їх складають державні й комунальні установи: театри, палаци, бібліотеки тощо.

Нині система культури переживає кризовий стан. Разом з тим посилюються тенденції її відродження. Конституція створила для цього відповідні передумови. Зокрема, в Основному Законі України зазначається, що культурна спадщина охороняється законом і що 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.

В цілому роль духовної системи нашого суспільства зростає. Це збігається із загальносвітовими тенденціями: в більшості розвинених країн світу спостерігається піднесення ролі значення систем освіти, науки, інформації.

Найбільш поширеним видом об'єднань (громадських організацій) в духовній сфері є творчі спілки, освітні

(просвітні) організації, товариства тощо. Нині відбувається їх перебудова, становлення якісно нової їх системи.

Зростає роль і значення в духовному житті суспільства церкви і релігії, хоча міжконфесійні змагання певною мірою сповільнюють цей процес.

Ідеологічний плюралізм, проголошений і закріплений Конституцією (ст. 15), дає змогу функціонувати в суспільстві і його духовній системі різноманітним світоглядам, вченням, теоріям, концепціям.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС  
ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

\*

Глава 10.

Загальні засади  
конституційно-правового статусу  
людини і громадянина в Україні

1. Правовий статус людини і громадянина  
як інститут конституційного права

У звичаєвому праві різних країн проблема правового статусу людини і громадянина вирішується не однаково. Можна виділити такі чотири усталених підходи, що визначають вирішення цієї проблеми.

Ліберальна концепція виходить з того, що кожна людина від моменту народження природою наділена невід'ємними правами.

Обмеження прав людини і громадянина можливе лише у зв'язку із забезпеченням охорони суспільного ладу, правопорядку, прав і свобод громадян, запобіганням насильства та ін.

У дусі цієї моделі конституційні обов'язки громадян визначаються в обмеженому вигляді, а то і взагалі не згадуються в конституції.

Колективістський підхід до вирішення проблеми прав людини надає пріоритет не особистості, а колективу (суспільству, класам, об'єднанням). При такому підході головними є соціально-економічні права, розрізняються права громадян (людини) і права трудящих, у конституціях приводиться широкий перелік обов'язків громадян (у Конституції УРСР 1978 р. їх було 11).

Третій підхід до правового статусу особи пов'язаний з класичним мусульманським правом. Тут статус особи визначається за шариатом. Вселенський суверенітет на-

лежить лише Аллаху: людина не має права розпоряджатися собою на свій розсуд, її дії мають бути підпорядковані вказівкам Аллаха. Акцент переноситься не на права, а на обов'язки перед Аллахом, перед спільнотою правомірних мусульман.

Особливий підхід до правового статусу особи склався у звичаєвому праві деяких країн Тропічної Африки, Океанії та Латинської Америки. Людина тут розглядається як невід'ємна клітина племені, її права не можуть реалізовуватися окремо від племені.

Сьогодні необхідний пошук синтетичних підходів, оскільки права та обов'язки людини повинні відповідати міжнародним документам<sup>1</sup>. У цьому плані перспективною є інтеграція двох основних напрямів юридичної думки — природно-правового та позитивістського.

Природно-правові теорії розглядають людину як істоту, яка має певні невід'ємні від її буття права, що випливають або з розуму, або з божественної волі, або з природи людини.

Позитивістські теорії підходять до прав людини як до категорії, що встановлюється державою.

Поєднання цих двох напрямів практично здійснюється шляхом прийняття конкретних конституційних положень, що інкорпорують перелік прав людини, або "Білля про права". Таким чином, права людини, залишаючись морально-політичним імперативом, набувають юридичної форми та стають одним із важливих інститутів конституційного права.

Для визначення суб'єкта прав людини вживаються, звичайно, формули: "кожний", "всі", "кожна людина", "ніхто", "ні одна людина" чи вирази типу: "визнається право", "гарантується свобода".

Інколи замість терміна "громадянин" використовується вислів, що вказує на належність до нації, наприклад, "всі німці", "кожен іспанець". При цьому варто мати на увазі, що в західних країнах термін "нація" означає не етнічну, а політико-державну спільність, лод-

---

<sup>1</sup> Сравнительное конституционное право / Под ред. А. И. Кевира, В. Е. Чиркина, Ю. А. Юдина. — М.: Изд-во "Манускрипт", 1966. — С. 237—240.

ський субстракт держави, тобто всіх, хто є громадянами держави.

Розробники проекту нової Конституції України і, зокрема, моделі конституційно-правового статусу особи й громадянина спиралися на ліберальну концепцію прав людини. У Конституції України із 48 статей II Розділу, що присвячені правам людини і громадянина, 37 стосуються особистих прав та свобод. У Конституції лише 4 статті закріплюють обов'язки громадян.

При цьому розробники Основного Закону нашої держави виходили з того, що особа не може існувати як повноправний член суспільства без належних їй прав та свобод. Людину не можна позбавити її природних прав — це принижує її природу. Невід'ємні права людини — відправний пункт в обґрунтуванні свободи та рівноправності, непорушності власності, поділу влади та інших цінностей цивілізації.

У ст. 3 Конституції України сказано, що людина є «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».

Правове становище громадянина в повному обсязі — це сукупність прав, свобод і обов'язків, якими він наділяється як суб'єкт правовідносин. Кожна із галузей права закріплює деяку частину прав і свобод у певній сфері суспільних відносин: трудових, сімейних, фінансових тощо. Конституційне право закріплює основи правового статусу особи; в цілому ж права і свободи людини не є вичерпними.

Правова система взаємовідносин держави і особи включає:

1. Норми Конституції України, пов'язані з визначенням приналежності до громадянства і регулюванням відносин з приводу громадянства;

2. Норми Конституції, що закріплюють загальні принципи статусу особи (рівність громадян, обов'язок держави щодо особи, пріоритет норм міжнародного права над національними тощо);

3. Юридично закріплені в усіх без винятку галузях права України права, свободи та обов'язки.

У визначенні правового статусу людини і громадянина важливе значення має не лише загальний обсяг прав та свобод особи, а й ті основні ідеї, які перетворюють сукупність прав і свобод особи у систему.

Основними принципами конституційно-правового інституту прав і свобод людини є:

1. Закріплення в національному праві прав і свобод, встановлених нормами міжнародного права;

Україна, як повноправний член світової співдружності, визнає і гарантує права й свободи особи, притаманні цивілізованому суспільству. У Конституції України відображено положення Всесвітньої декларації прав людини, яка була затверджена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., а також Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права людини, Міжнародного пакту про громадянські й політичні права людини, які вступили в силу у 1996 р. До цих документів треба додати і Європейську Конвенцію про захист прав та основних свобод людини і громадянина<sup>1</sup>, ратифіковану 17 липня 1997 р. Верховною Радою України.

Права та свободи людини і громадянина, оголошені у згаданих документах й закріплені в Конституції України, перебувають, таким чином, під міжнародно-правовим захистом;

2. Принцип невідчужуваності та непорушності основних природних прав і свобод людини та належність їх їй від народження (ст. 21 Конституції України).

Цей принцип означає, що всі люди визнаються вільними, що вони володіють правами й свободами від народження;

3. Принцип рівноправності прав і свобод осіб (ст. 24 Конституції України).

Цей принцип означає, що здійснення прав та свобод людини й громадянина не повинно порушувати права та свободи інших осіб.

<sup>1</sup> Закон України "Про ратифікацію Конвенції прав і свобод людини 1960 року" // Голос України. — 1997. — 24 лип.

Він проголошує рівність усіх перед законом і судом (ч. 3 ст. 8 Конституції України).

Права й свободи людини та громадянина визнаються за всіма однаково, незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, місця проживання, ставлення до релігії тощо (ч. 3 ст. 24 Конституції України).

Рівність прав і свобод людини й громадянина проголошується Конституцією України безпосередньо діючою, ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає за свою діяльність (ч. 2 ст. 3 Конституції України);

4. Принцип єдності прав та обов'язків людини і громадянина (ст. 23 Конституції України) полягає у тому, що не повинно бути прав без обов'язків, як не повинно бути і обов'язків без прав. Лише в процесі реалізації обов'язків здійснюються і права, які їм відповідають. У свою чергу, здійснення прав породжує ті чи інші обов'язки. Так, згідно зі ст. 51 Конституції України, кожен із подружжя має рівні права й обов'язки у шлюбі та сім'ї.

Ст. 13 Конституції України проголошує, що кожний громадянин має право відповідно до закону користуватися об'єктами права власності народу, а ст. 66 Основного Закону передбачає, що кожний зобов'язаний не завдавати шкоди природі;

5. Принцип гарантованості прав і свобод людини і громадянина полягає в тому, що, по-перше, конституційні права і свободи гарантуються державою й не можуть бути скасовані і, по-друге, при прийнятті нових законів або внесенні до них змін не допускається зуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Поділ прав та обов'язків на права й обов'язки людини і права та обов'язки громадянина пов'язаний з тим, що для сучасного суспільного ладу характерним є дуалізм громадянського і політичного суспільства. Як член громадянського суспільства людина рівноправна з усіма іншими, а як член політичного суспільства вона рівноправна лише з тими, хто, як і вона, належить до даної держави.

Отже, під конституційно-правовим статусом особи розуміють загальні, основоположні начала, за допомо-

гою яких у Конституції визначаються основні права, свободи і обов'язки людини й громадянина, а також гарантії їх здійснення, тобто можливість мати, володіти, користуватися і розпоряджатися економічними, політичними, культурними та іншими соціальними цінностями, благами; користуватися свободою дій і поведінки в межах конституції та інших законів.

У системі цінностей демократичного суспільства на першому місці стоїть людина. В сучасних умовах у зв'язку зі здійсненням кардинальних демократичних перетворень, утвердженням соціальної, правової держави проблема особи набуває надзвичайно важливого значення.

Ускладнюються взаємозв'язки суспільства й особи, громадянина та держави, індивіда і колективу, більш взаємозалежними стають їхні інтереси й проблеми, підвищується їхня взаємна відповідальність. Усі ці явища та процеси потребують глибокого осмислення, узагальнення і відображення в законодавстві. При цьому особливо важливе місце посідає проблема конституційних прав та свобод людини і громадянина<sup>1</sup>.

В основі конституційного статусу особи лежать її фактичний соціальний статус, який визначається всією сукупністю економічних, політичних, духовних, моральних та інших умов життя суспільства. Соціальна природа суспільного ладу, його мета, завдання, принципи, ідеали — головні фактори, які визначають справжню цінність, місце і роль людини в ньому.

Конституція закріплює історично зумовлене місце індивіда в суспільстві, фіксує досягнутий рівень розвитку, справляючи при цьому, безумовно, зворотній вплив на соціальний поступ. Конституція визначає межі, міру юридичної свободи особи, необхідний комплекс прав і обов'язків, гарантії їх здійснення, засоби захисту, громадянство, а також принципи взаємовідносин з державою і суспільством<sup>2</sup>.

Конституційний статус громадянина — поняття, яке відображає тільки те, що властиве усім і кожному члену суспільства, і "залишає" за своїми рамками все приват-

<sup>1</sup> Віск

<sup>2</sup> Там

ції правових наук України. — 1996. — № 7.

не, індивідуальне, яке стосується конкретних осіб або груп осіб. Тому в конституційний статус громадянина входять лише загальні для всіх суб'єктивні права й обов'язки, які постійно у суб'єктів виникають і припиняються залежно від виконання ними тих чи інших професійних функцій, громадського становища, характеру правовідносин, в які вони вступають, інших обставин.

Конституційний статус громадянина — єдиний, неподільний і однаковий для всіх.

До поняття правового статусу входять такі основні елементи (вони складають його зміст і структуру): громадянство; загальна правоздатність; принципи правового статусу; конституційні права, свободи й обов'язки громадян; гарантії прав і свобод; відповідні правові норми.

Зазначені елементи об'єднує те, що утворюючи їх норми регулюють зв'язки та відносини між державою в цілому і її громадянами. Однак кожний елемент виконує власну роль в юридичному оформленні статусу громадян в суспільстві та державі. Головним елементом правового статусу є основні права й обов'язки людини, які безпосередньо визначають її становище в суспільстві, міру юридичної свободи і відповідальності. Вони створюють необхідні умови для всебічного розвитку особи, задоволення її інтересів та потреб. Усі інші елементи правового статусу громадян мають "допоміжний" характер, — "працюють" на цю мету.

Права, свободи й обов'язки людини і громадянина є основоположною частиною чинної Конституції України. Вирішення проблем прав людини в ній характеризується принципово новими для України підходами. В Основному Законі права і свободи людини розглядаються не як даровані державою своїм громадянам, а як такі, що належать людині від народження, існують незалежно від діяльності держави та є невідчужуваними й непорушними. Правам людини мають відповідати зобов'язання держави. Саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Їх затвердження й забезпечення є головним обов'язком держави, вона відповідає за свою діяльність перед людиною (ст. 3 Конституції).

Конституційні права і свободи — це встановлені Українською державою, закріплені в її Конституції та інших законах певні можливості, які дозволяють кожному громадянину обирати вид своєї поведінки, користуватися економічними і соціально-політичними свободами та соціальними благами як в особистих, так і в суспільних інтересах.

Саме “можливість, яка дозволяє...”, є тим вихідним конструктивним елементом, що дає первинне уявлення про особисте або, як звичайно визначають, суб’єктивне право. В юриспруденції під правами, які є у громадянина, розуміють надані йому законом можливості.

Одна з найважливіших рис державно-правового інституту прав і свободи полягає у тому, що громадяни є вільними і рівними у своїй гідності й правах, є рівними перед законом у користуванні конституційними правами і свободами, отже, усі соціальні верстви і групи населення в своїх правах за будь-яких обставин є рівними, і користування привілеями, що не встановлені законом та суперечать принципам соціальної справедливості, неприпустиме.

Права й свободи людини і громадянина, закріплені у чинній Конституції України, не є вичерпними. Це означає, що в майбутньому система прав і свобод може бути розширена та вдосконалена. Конституційні права і свободи гарантуються й не можуть бути скасовані.

При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів, як зазначалося, не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22 Конституції).

Конституційні права й свободи громадян, як особливий інститут, мають властивості і риси, які виділяють їх із загальної системи прав й зумовлюють їх вирішальну роль у визначенні соціального та правового становища особи в суспільстві й державі. Вони відрізняються від інших прав як за змістом, так і за формою закріплення. Ці права й свободи стають конституційними лише після того, як закріплені в конституції.

Вони є основними тому, що за їх допомогою регулюються найбільш життєво важливі відносини і зв’язки громадянина з державою, які безпосередньо впливають

на формування його правового статусу, існують і природно, і в галузі виробництва, розподілу й обміну вироблених благ у сфері управління суспільством і державою, у сфері особистого життя та здійснення індивідуальної свободи.

У новій Конституції України права й свободи громадян закріплюються в спеціальному розділі, який іменується "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина". Цей розділ розміщений після розділу "Загальні засади" і перед розділами про органи влади, що підкреслює важливе значення інституту прав і свобод людини<sup>1</sup>. Виділення в Конституції певного кола прав громадян в спеціальний розділ пояснюється не їх відмінністю від інших конституційних прав і свобод, а вимогами систематизації норм Конституції.

Місце тих чи інших прав і свобод в Конституції не впливає і не може вплинути на їх природу. Як зазначалося, права й свободи є основними не тільки фактично, а й юридично, оскільки вони закріплені в Конституції. Соціальне призначення основних прав і свобод громадян визначається тим, що вони втілюють ідеали демократії, гуманізму й справедливості, і служать всебічному розвитку особи, надають громадянам широкі можливості для активної участі в управлінні справами суспільства і держави, функціонуванню всього державного і політико-правового механізму. Характеризуючи соціальне призначення прав і свобод, їх соціальну цінність, зазначимо, що вони сприяють підвищенню рівня загальної і правової культури особи, вдосконаленню демократичного способу життя.

Права й свободи, закріплені Конституцією України, в цілому відповідають положенням Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про економічні, соціальні, культурні права, а також відповідним принципам Заключного акту Наради по безпеці і співробітництву в Європі<sup>2</sup>. Це не означає, що права людини регулюються міжнародним правом безпосередньо, що вони перестали бути внутрішньою справою держави. Міжна-

<sup>1</sup> Коментар до Конституції України. — К., 1996. — С. 68.

<sup>2</sup> Международные пакты о правах человека и советское законодательство. — М., 1976. — С. 8.

родні угоди і пакти про права людини безпосередньо не надають відповідних прав індивідам. Вони встановлюють лише взаємні зобов'язання держав по наданню своїм громадянам певних прав та свобод. Вирішення конкретних питань про права й свободи людини належить до внутрішньої компетенції держави.

Зміст і межі конституційних прав та свобод визначаються Конституцією України не однаково. В деяких випадках зміст розкривається шляхом прямої фіксації у відповідній нормі певних повноважень громадян. Так, ст. 43 Конституції, проголошуючи право громадян на працю, встановлює такі конкретні повноваження: право на вільний вибір праці, на належні, безпечні й здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. Використання примусової праці, а також праця жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється.

В інших випадках конституційні права і свободи розкриваються через гарантії, встановлені Конституцією щодо цього конкретного права або свободи. Наприклад, у ст. 45 Конституції визначені гарантії права на відпочинок. Зокрема, сказано, що 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.

У деяких випадках Конституція України не встановлює конкретних повноважень того або іншого права, а обмежується визначенням об'єктів, цілей та інших додаткових критеріїв, через які й розкривається зміст і межі окремих конституційних прав. Так, ст. 41 Конституції, визначаючи зміст права власності громадян, обмежується вказівкою на те, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним.

Конституція, як відомо, закріплює лише головні, принципові положення, які, діючи безпосередньо, у необхідних випадках розкриваються і конкретизуються в інших законодавчих актах, розвиваються в поточному законодавстві.

Конкретизація конституційних прав, свобод і обов'язків громадян галузевими правами та обов'язками не применшує самостійності тих і інших. Галузеві права й обов'язки доповнюють систему конституційних прав, свобод і обов'язків громадян, розкривають зміст цих прав та обов'язків. Розвиток тут треба розуміти як закріплення в поточному законодавстві того, що відображено в Конституції лише у вигляді цілей, програмних положень, основних тенденцій поступу прав, свобод і обов'язків.

При реалізації конституційних прав, свобод та обов'язків громадян має діяти принцип їх найвищої юридичної сили. Це означає виконання обов'язків усіма суб'єктами права в сфері правотворчості і правореалізації.

По-перше, органи виконавчої влади і за їх уповноваженням громадські організації зобов'язані видавати такі підзаконні нормативні акти, які повністю відповідають конституційним положенням про основні права, свободи й обов'язки громадян. Норми поточного, галузевого законодавства не можуть обмежувати конституційні права і обов'язки громадян при їх конкретизації й розвитку, якщо це прямо не передбачено Конституцією.

По-друге, органи всіх гілок державної влади зобов'язані вживати законодавчі, організаційно-правові, виховні та інші заходи для забезпечення повної і всебічної реалізації громадянами своїх конституційних прав, виконання ними покладених на них основних обов'язків.

По-третє, кожний державний орган може і має в межах своїх повноважень в установленому законом порядку тлумачити й застосовувати конституційні та галузеві норми так, щоб при цьому надавався пріоритет таким рішенням, які б забезпечували найповніше здійснення громадянами їхніх конституційних прав і свобод, виконання ними своїх основних обов'язків<sup>1</sup>.

Виконання зазначених вимог (обов'язків) створює режим конституційної законності, в умовах якого будь-

<sup>1</sup> Конституція України: реалізація її принципів і норм. — К., 1996. — С. 187, 188.

яка конституційна норма про основне право, свободу або обов'язок діє реально і безпосередньо. Права й свободи людини і громадянина захищаються судом.

Конституційні права, свободи і обов'язки мають певні юридичні особливості.

1. Вони виникають не на основі загальних правовідносин, а безпосередньо з конституції. При цьому саме конституція визначає як їх зміст, так і обсяг.

2. Вони виражають насамперед і безпосередньо відносини та зв'язки громадянина й держави; інші ж норми права регулюють відносини та зв'язки або громадян і органів держави, або громадян і державних та громадських організацій, або громадян між собою.

3. Конституційні права, свободи й обов'язки не припиняються і не виникають раз по раз. Вони діють постійно. Громадянин не може відмовитися не тільки від своїх конституційних обов'язків, а й від своїх конституційних прав і свобод.

4. Зміст і обсяг конституційних прав, свобод та обов'язків для всіх громадян однакові, в той час як суб'єктивні права і юридичні обов'язки різних громадян у конкретних правовідносинах неоднакові і за своїм змістом, і за своїм обсягом.

5. Реальність конституційних прав, свобод і обов'язків забезпечується не стільки індивідуальними зусиллями (не забороненими законом засобами) окремого громадянина, скільки державним і суспільним ладом. Конституційні права, свободи, обов'язки охороняються відповідними нормами всіх галузей права. Наприклад, закріплене в Основному Законі України право на працю охороняється нормами трудового, сільськогосподарського, адміністративного, кримінального та інших галузей права.

Таким чином, права, свободи й обов'язки людини й громадянина, закріплені в Конституції України, їх широта, реальність, гарантованість виражають не тільки фактичний та юридичний статус особи в суспільстві, а й суть діючої в країні демократії, соціальні можливості, закладені в самому суспільному ладі. Вони — показники зрілості суспільства, його досягнень, своєрідна "візитна картка". Увесь арсенал громадянських, економічних, со-

ціальних, політичних і культурних прав, свобод та обов'язків має служити дальшому розвитку демократії й соціальному прогресові.

## 2. Поняття і види основних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні

Основні права, свободи й обов'язки людини, тобто певні можливості, які необхідні для існування та розвитку людини в конкретних історичних умовах, об'єктивно визначаються досягнутим рівнем (економічним, духовним, соціальним) розвитку людства і мають бути законними й рівними для всіх людей.

По-перше, йдеться про можливості деяким чином діяти або утримуватися від певних вчинків з тим, щоб забезпечити своє нормальне існування, свій розвиток, задоволення тих потреб, що сформулювалися. При цьому основні права — це саме ті можливості, без яких людина не може нормально існувати.

По-друге, зміст і обсяг цих можливостей людини залежить насамперед від можливостей усього суспільства, головним чином від рівня його економічного розвитку. Тому права людини — це явище соціальне, яке породжується суспільством.

По-третє, ці можливості за їх основними показниками мають бути рівними для всіх людей. Лише тоді вони будуть правовими.

Тому, по-четверте, вони не повинні відчужуватися, відбиратися, обмежуватися будь-чим, не можуть бути і предметом “дарування” з боку держави або будь-якої іншої організації чи особи.

Інтерпретація змісту прав людини в сучасній науковій літературі досить розмаїта.

Під правами людини розуміють певні її можливості, виокремлену її свободу; деякі основні її потреби чи інтереси; її вимоги про надання певних благ, адресовані суспільству, державі, законодавству; певний вид (форма існування, спосіб прояву) матеріалів<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Докладніше з цього питання див.: *Рабінович П. М.* Основы общей теории права и державы. — К., 1995. — С. 7, 8.

Найбільш виразно права людини виявляються в її суб'єктивних правах.

Суб'єктивне право — це забезпечена законом міра можливої поведінки особи (громадянина або організації), спрямована на досягнення цілей, пов'язаних із задоволенням її інтересів. Передумовою суб'єктивного права є правоздатність, тобто загальна (абстрактна) здатність мати права. Суб'єктивне право — необхідний елемент конкретного правовідношення, тому воно виникає на основі *юридичного факту*. Суб'єктивне право включає як можливість самостійно здійснювати чи не здійснювати певні дії (поведінку), так і можливість вимагати цього від іншої особи (інших осіб), оскільки така поведінка зумовлює реалізацію суб'єктивного права. Так, власник землі вправі володіти, користуватися й розпоряджатися нею у рамках закону самостійно, без допомоги інших осіб, не вимагаючи від них здійснення будь-яких дій. Таке суб'єктивне право зветься *абсолютним*, воно захищається законом від дій будь-кого, хто своєю поведінкою перешкоджає його здійсненню.

За депутатським запитом депутат має право вимагати від посадових осіб або певного державного органу здійснення певних дій. Таке суб'єктивне право є *відносним*, оскільки вимоги про здійснення дій (або утримання від них) стосуються певної особи або певних осіб.

У випадку порушення суб'єктивного права воно захищається законом у примусовому порядку шляхом пред'явлення у суді або іншому установленому законом державному органі вимог до порушника суб'єктивного права.

Залежно від виду суспільних відносин, які регулюються різними галузями права, суб'єктивні права можуть бути конституційними, цивільно-правовими, трудовими, адміністративними і т. п. Вони можуть бути спрямовані на захист майнових і немайнових особистих інтересів особи (громадянина, органу), можуть витікати безпосередньо із закону (право на недоторканність особи, охорону здоров'я, на освіту тощо).

Конституція України закріпила основні права, свободи й обов'язки особи, гарантії здійснення і процедуру

їх правового захисту. Тим самим громадянин має можливість реалізувати свої суб'єктивні права.

Конституційне право людини і громадянина — це певні можливості суб'єкта конституційно-правових відносин, тобто юридичні можливості задоволення особистих потреб та інтересів відповідно до рівня розвитку громадянського суспільства й держави.

Свобода людини і громадянина як конституційно-правова категорія — це спроможність людини діяти відповідно до своїх інтересів і мети; це можливість власного, незалежного вибору того чи іншого рішення. Тому громадянські свободи тлумачаться як встановлена і гарантована законом сфера автономії громадянина по відношенню до держави, державної влади й інших громадян. Це свобода певних дій, волевиявлень, передусім свобода вираження думок, вимог і міркувань політичного порядку, або право громадянина на невтручання органів держави й інших громадян у сферу його особистих переконань.

Щодо конституційних обов'язків людини й громадянина, то, згідно з постулатами загальної теорії права, — це міра належної поведінки. Людина повинна підкорятися певним правилам, аби при використанні своїх прав і свобод не спричинити невинуватної шкоди. Конституція України акцентує на правах та свободах, але фіксує й конституційні обов'язки.

Конституційний обов'язок громадянина і людини — це міра обов'язкової поведінки, якої кожний повинен дотримуватись для забезпечення нормального функціонування інших суб'єктів громадянського суспільства.

Система прав, свобод та обов'язків людини й громадянина, встановлена Конституцією України, визначає основний зміст правового статусу людини і громадянина України. Залежно від характеру діяльності, здійснюваної у основних сферах життя громадянського суспільства, Конституція фіксує основні права, свободи й обов'язки громадянина і людини. Вони належать усім громадянам як суб'єктивні права певного виду.

Формою реалізації основних прав можуть бути конкретні правовідносини. Водночас деякі конституційні права й обов'язки громадянина і людини можуть здійс-

нюватись і опріч останніх (таємниця листування, виконання законів тощо).

Уся система прав і обов'язків, їх співвідношення зумовлені об'єктивними потребами та інтересами суспільства, з одного боку, й інтересами громадянина і людини — з іншого.

Конституційні норми різних країн щодо прав, свободи і обов'язків людини і громадянина можна поділити на: 1) громадянські і політичні права й свободи, проголошені буржуазними революціями; 2) соціально-економічні права, які ґрунтуються на соціалістичному вченні; 3) колективні, або солідарні, права, проголошені головним чином країнами третього світу. Права й свободи, які стосуються перших двох позицій, це права і свободи, що належать кожному індивідові. Права третьої позиції можна назвати правами людини і народів (право на здорове навколишнє середовище, право на страйк, громадянську непокору, право політичної опозиції).

За іншою класифікацією можливе виділення загальних і особливих прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Критерієм класифікації тут слугує те, що в одних випадках вони стосуються всіх громадян (право на відпочинок), а в інших — тільки певних (окремих) груп громадян (жінок, дітей).

Основні права й обов'язки можуть класифікуватися також як основні (участь у керівництві суспільними справами) і додаткові (виборче право).

Класифікація може здійснюватися на різних підставах. В результаті одні й ті самі права та свободи одночасно належать до двох або й більше класифікаційних груп, а підстави, за якими права і свободи об'єднуються у групи, можуть бути досить розмаїтими.

Так, виділяють: права і свободи індивіда (рівноправ'я), свободи груп індивідів (право об'єднань), свобода думки або висловлювань (свобода преси), реальні свободи (право на працю), нове покоління прав, пов'язаних з науково-технічною революцією, медична етика.

І насамкінець: права й свободи людини і громадянина можуть бути згруповані за сферами життєдіяльності індивіда. Такого роду класифікація уявляється особливо важливою, бо вона показує межі охорони прав людини і

громадянина у різних сферах. Критерієм тут є однорідність матеріального змісту прав, свобод і обов'язків та однотипність норм, що її закріплюють. За цією класифікацією у Конституції України виділяють три основні групи прав і свобод та одну групу обов'язків.

1. Громадянські права і свободи людини (це статті: 25 — право на громадянство; 27 — право на життя; 28 — право на повагу гідності; 29 — право на свободу і власну недоторканність; 30 — право недоторканності житла; 31 — таємниця листування, недоторканність особистого життя; 33 — свобода пересування; 34 — свобода думки і слова; 35 — свобода світогляду; 40 — право звертання до органів державної влади; 48 — право на гідний життєвий рівень; 49 — право на безпечне для життя середовище; 51 — право на свободу сім'ї; 52 — право на дітей; 55 — право на судовий захист своїх прав і свобод; 56 — право на відшкодування збитків; 57 — право захисту своїх прав і обов'язків; 58 — право не відповідати за дії, які під час їх вчинення не були визнані законом як правопорушення; 59 — право на правову допомогу; 60 — право невиконання незаконних розпоряджень і наказів; 61 — право індивідуального характеру відповідальності; 62 — принцип презумпції невинуватості; 63 — право підсудного на захист).

2. Політичні права і свободи громадян України (статті: 63 — право на свободу об'єднань; 38 — право участі у керівництві державними справами; 39 — право на участь у зборах, мітингах і т. п.).

3. Економічні, соціальні та культурні права й свободи людини і громадянина (статті: 41 — право на приватну власність; 42 — право на підприємницьку діяльність; 13 і 41 — право на користування об'єктами державної та комунальної власності; 44 — право на страйк; 43 — право на працю; 45 — право на відпочинок; 46 — право на соціальний захист; 47 — право на житло; 49 — право на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування).

4. Конституційні обов'язки людини і громадянина (статті: 65 — захист Вітчизни, шанування державних символів; 66 — обов'язок берегти природу та культурний спадок; 67 — обов'язок платити збори і податки; 68 —

обов'язок дотримуватись Конституції України і законів України, не зазіхати на права, свободи, честь та гідність інших людей).

Норми, які складають систему прав, свобод і обов'язків людини та громадянина в Україні, виступають у наступних видах:

— принципи системи прав, свобод і обов'язків людини й громадянина (ст. 21, 22, 23, 24, 64 Конституції України);

— права громадян — норми, які складають основу обов'язків держави щодо особистості (право на працю, на охорону здоров'я і соціальне забезпечення, на освіту та ін.);

— свободи громадян — норми, які гарантують індивіду невтручання в його особисте життя (свобода переконань і думок, совісті та віросповідання);

— обов'язки громадян — норми, які покладають на особистість обов'язки здійснювати певні дії або утримуватись від них;

— матеріальні гарантії реалізації прав і свобод;

— конституційні рекомендації по встановленню законодавчого регулювання у сфері громадянських прав, свобод та обов'язків;

— конституційна директива відносно політики держави у сфері прав і свобод людини й громадянина.

Сукупність конституційних прав, свобод і обов'язків, які визначають статус громадянина України в суспільстві й державі, утворюють певну систему. Ці права, свободи та обов'язки різноманітні за своїм характером і змістом. Однак усі вони виражають ті корінні відносини, які склалися між Українською державою та її громадянами. Тому кожне право, кожний обов'язок необхідно розглядати не тільки окремо, а й у системі всіх основних прав, свобод і обов'язків.

Система конституційних прав, свобод та обов'язків громадян має специфічні внутрішньосистемні зв'язки між елементами, які її складають. Найтипівіші з них такі.

1. Здійснення одних конституційних прав, свобод і обов'язків служить підставою для реалізації інших. Так, здійснення громадянином свого права на працю є під-

ставою для реалізації права на відпочинок і права на матеріальне забезпечення в старості, у разі хвороби, повної чи часткової втрати працездатності, інвалідності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від нього причин.

2. Реалізація одних прав і обов'язків може бути підставою для припинення інших обов'язків та здійснення інших прав. Так, тимчасова або постійна втрата працездатності є підставою для використання конституційного права на матеріальне забезпечення, звільняє від виконання обов'язків, передбачених трудовим договором.

3. Порушення будь-яких прав і невиконання громадянами обов'язків безпосередньо впливає на реалізацію основних прав. Порушення, наприклад, права на працю, незаконне звільнення громадянина з роботи може призвести до порушення його права на відпочинок та права на матеріальне забезпечення.

Класифікація конституційних прав, свобод і обов'язків будується не довільно, а із врахуванням наявності в суспільстві різних сфер діяльності, якісно різних за змістом суспільних відносин; взаємовідносин держави і громадянина у сфері правоохоронної діяльності держави, спрямованої на захист життя, здоров'я, індивідуальної свободи і безпеки, честі й гідності людини, взаємовідносин у політичній, соціальній, економічній та культурній сферах.

Беручи до уваги окремі сфери діяльності держави і громадян та керуючись відомими міжнародними пактами й чинною Конституцією України, можна виділити такі групи основних прав та свобод громадян України:

- 1) громадянські права й свободи;
- 2) політичні права і свободи;
- 3) економічні права й свободи;
- 4) соціальні права і свободи;
- 5) культурні права та свободи.

Ці конституційні права, свободи й обов'язки є не якимось випадковим, аморфним поєднанням, а внутрішньо узгодженою системою прав і свобод громадян, яка охоплює своїм регулюючим впливом всі найважливіші й найістотніші сфери життя і діяльності людини: соціальну, економічну, політичну, а також розвитку її індивідуальних фізичних та духовних якостей.

### 3. Механізм реалізації і гарантії прав та свобод людини і громадянина

З прийняттям нової Конституції України питання про місце основних прав, свобод і обов'язків людини й громадянина у Конституції та про основи взаємовідносин держави й її органів з індивідами було вирішено в дусі часу.

Усі колишні радянські конституції законодавчо закріплювали примат держави над особою, бо вважалося, що саме держава визначає обсяг прав і обов'язків людини. Особливо це виявилось у першій Конституції Української РСР 1919 р. Положення не змінилося і після 1948 р., коли ООН була прийнята Загальна декларація прав людини, хоча вона й мала тоді лише рекомендаційний характер, і після 1966 р., коли положення загальної Декларації були визнані міжнародними правовими нормами. Навіть Конституція УРСР 1978 р. не змінила практику вторинності прав та свобод особи, хоч і закріпила в Основному Законі розділ про них після першого розділу Конституції.

Нова Конституція України значно розширила обсяг прав і свобод людини й громадянина, практично включила в Основний Закон усі права і свободи, закладені у Декларації прав людини. При цьому було визнано примат прав та свобод людини над державою.

Структурно розділ про права, свободи й обов'язки людини і громадянина розміщено одразу після розділу I Конституції "Загальні засади".

Безумовно, розділ містить багато статей, яких не було у попередніх конституціях. Ці статті не є новими, створеними розробниками конституції. Всі вони запозичені з авторитетних джерел: французької Декларації прав людини і громадянина від 26 серпня 1789 р., Загальної декларації прав людини ООН від 10 грудня 1948 р., Декларації прав і свобод людини, яку було прийнято З'їздом народних депутатів СРСР 5 вересня 1991 р.

Це стосується й тієї норми, яка закріплює положення про те, що люди народжуються і залишаються вільними та рівними у правах (ст. 1 французької Декларації (далі — Декларації), ст. 1 Декларації ООН, ст. 1 Союзної

Декларації, ст. 21 Конституції України). А також принципів примату природних і невід'ємних прав людини (ст. 2 французької Декларації і ст. 22 Конституції України), дозволеності робити все, що не заборонено законом (ст. 5 Декларації і ст. 19 і 33 Конституції), недоторканності особи (ст. 7 Декларації і ст. 29 Конституції), презумпції невинуватості (ст. 9 Декларації і ст. 62 Конституції), свободи вираження думки й слова.

Проте, при всій важливості закріплення прав і свобод людини у повній відповідності міжнародним стандартам, найважливішим, безумовно, є визначення механізму реалізації прав і свобод людини, закріплення їх дійсних гарантій захисту.

Наука конституційного права, на жаль, не має теоретичного обґрунтування того, яким має бути конституційно-правовий механізм захисту людиною своїх прав.

Звичайно, поняття "механізм" розкривається як система правових засобів. Метою цих засобів є захист прав людини, потреба в такому захисті виникає при вчиненні певного правового правопорушення чи об'єктивно-протиправного діяння. Подібні юридичні факти спричиняють виникнення права охоронного суб'єктивного права, яке в юридичній науці називається домаганням і яке реалізується в рамках правоохоронних відносин, що виникають або можуть виникнути із передбачених законом конфліктних ситуацій, які перешкоджають здійсненню регулятивних правовідносин<sup>1</sup>.

Право на захист — це матеріальне суб'єктивне право правоохоронного характеру, що виникло в момент порушення регулятивного суб'єктивного права на стороні потерпілого.

Треба виділити дві риси правоохоронних відносин.

По-перше, право на захист означає можливість вдаватися в необхідних випадках до примусової сили держави, тобто суб'єктом правоохоронного відношення, як правило, мусить бути державний орган, без якого такий примус неможливий. Тому контрагентами цих правовід-

<sup>1</sup> Мотомілаєва Е. Я. Теорія регулятивного й охоронного права. — Воронеж, 1990. — С. 54.

носин будуть, з однієї сторони, носій права на захист, а з іншої — орган державної влади.

По-друге, властивістю правоохоронних відносин є те, що на їх основі складаються відповідні процесуальні відносини, які опосередковують порядок, процедуру застосування державно-правових заходів юридичної відповідальності та захисту.

Отже, юридичний механізм захисту людиною своїх прав — це динамічний взаємозв'язок носія права на захист та органу державної влади, що здійснюється в процесуальному режимі реалізації правоохоронного відношення з метою захисту суб'єктивного права.

Конституційно-правовий механізм захисту людиною своїх прав — це: система влади держави, функцією якої є захист прав людини; процедури такого захисту, а також конституційне право людини на захист, яке реалізується з допомогою держави і за цією процедурою.

Гарантії основних прав і свобод людини й громадянина становлять собою систему норм, принципів, умов і вимог, які забезпечують у сукупності додержання прав та свобод і законних інтересів особи.

Як показує міжнародний досвід, ефективність гарантій основних прав та свобод людини залежить від рівня розвитку правових принципів й інститутів демократії, стану економіки, засобів розподілу життєвих благ, правотворчої атмосфери в суспільстві, рівня правового виховання і культури населення, ступеня суспільної злагоди, наявності певних елементів у системі функціонування державної влади. До цих останніх, зокрема, треба зарахувати: наявність писаної конституції, чинність якої не може бути призупинена довільно, а також жорсткої процедури її формальної дії; надійне законодавче забезпечення користування правами і свободами (знаменно, що у ст. 16 французької Декларації прав людини зазначалося: "Суспільство, у якому не забезпечено користування правами і не проведено розподіл влад, не має конституції"); визнання владою конституції як джерела цієї влади і умови її легітимності; конституційні гарантії стримування надмірного посилення виконавчої влади; наявність компетентних і ефективно діючих органів представницької влади; закріплення у конституції ос-

новних прав і свобод людини, що відповідають міжнародним стандартам; наявність незалежної судової влади у вигляді судів загальної і спеціальної юрисдикції; наявність компетентного, високоефективного та авторитетного органу конституційного контролю.

Система гарантій прав і свобод людини включає передумови економічного, політичного, організаційного та правового характеру, а також захисту прав і свобод. Система гарантій — це умови, засоби й методи, які забезпечують фактичну реалізацію та всебічну охорону прав і свобод особи.

Практична реалізація конституційних прав і свобод забезпечується двома категоріями гарантій. Це, по-перше, загальні гарантії, якими охоплюється вся сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, спрямованих на практичне здійснення прав і свобод громадян, на усунення можливих причин й перешкод щодо їх неповного або неналежного здійснення, на захист прав від порушень. По-друге, це спеціальні (юридичні) гарантії — правові засоби і способи, за допомогою яких реалізуються, охороняються, захищаються права й свободи громадян, усуваються порушення прав і свобод, поновлюються порушені права.

Загальні гарантії прав і свобод можна класифікувати на економічні, політичні й організаційні.

Економічні гарантії конституційних прав і свобод громадян України це: спосіб виробництва; економічний лад суспільства, який має забезпечувати неухильне зростання продуктивних на основі визнання й захисту різних форм власності на засоби виробництва; соціально-орієнтована ринкова економіка; економічна свобода громадян та їхніх об'єднань у виборі форм і здійсненні підприємницької діяльності.

До політичних гарантій належать: держава — головний організатор здійснення та захисту прав людини; влада народу, яку він здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; право громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод; право громадян на участь в управлінні державними справами, у референдумах, віль-

но обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; право громадян звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України.

Організаційні гарантії — це систематична організаторська діяльність держави та всіх її органів, посадових осіб, громадських організацій по створенню сприятливих умов для реального користування громадянами своїми правами й свободами.

Юридичні гарантії — це надання державою формальної (юридичної) загальнообов'язковості тим умовам, які необхідні для того, щоб кожна людина могла скористатися своїми конституційними правами і свободами. Юридичні гарантії встановлюються державою в Конституції, нормах поточного законодавства. Їх метою є реальне забезпечення правовими засобами максимального здійснення, охорони й захисту конституційних прав і свобод громадян. Зокрема, Основним Законом передбачається низка конкретних гарантій, які є переважно традиційними для Конституції і законів України. До них належать:

— право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55);

— право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної шкоди, що завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю зазначених органів і осіб;

— право знати свої права й обов'язки, закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права і обов'язки громадян, але не доведені до відома населення у порядку, встановленому законами, є недійсними (ст. 57); гарантується недопустимість зворотньої дії закону (ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визначалися законом як правопорушення) (ст. 58);

— право на правову допомогу, яке означає, зокрема, що кожний вільний у виборі захисника своїх прав, і що у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безкоштовно (ст. 59);

— принцип необов'язковості виконання явно злочинного розпорядження чи наказу (ст. 60);

— принцип презумпції невинуватості людини, який означає, зокрема, що особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку та встановлено обвинувальним вироком суду, і що ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину (ст. 62);

— гарантія недопустимості обмеження конституційних прав і свобод означає, що дані права й свободи не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 64).

Призначення цих та інших нормативно-правових гарантій, які містять Конституція і закони України, полягає в тому, щоб забезпечити найсприятливіші обставини, в яких закріплений в Конституції України статус людини і громадянина став би юридичним і фактичним соціальним становищем кожної особи. Гарантії, таким чином, є тією ланкою, яка дає змогу здійснити необхідний в правовому статусі громадян перехід від передбаченої в Конституції і в законах України можливості до реальної дійсності.

Для реалізації прав і свобод людини необхідно, звичайно, щоб особа, по-перше, сама бажала цього, і по-друге, мала певний рівень правового виховання і правової культури. Тому важливою є роль держави у формуванні належної правової свідомості у кожного громадянина. На це, зокрема, звертається вся увага у проекті Концепції державно-правової реформи у сфері захисту прав людини в Україні.

Найважливішими передумовами і водночас елементами захисту прав людини і громадянина в системі гарантій в Україні повинні виступати норми й принципи матеріального та процесуального права, які закріплені у Конституції і які повинні бути реалізовані у поточному законодавстві й судовій практиці. До таких норм та принципів, наприклад, належать: принцип, що конституційні права і свободи не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22 Конституції України); принцип передбачуваності та ясності законів, які приймаються, тощо.

Проте основною юридичною гарантією прав і свобод людини виступає судовий захист. Судова влада здійснюється, звичайно, завдяки конституційному, цивільному, адміністративному та кримінальному судопроводженню. Об'єктом оскарження до суду можуть бути рішення, дії, або бездіяльність, завдяки яким порушені права і свободи громадян чи створені перешкоди для їх здійснення, або на громадянина покладено якісь не передбачені законом обов'язки, або громадянин був незаконно притягнений до якої-небудь відповідальності.

В Україні, згідно з Конституцією, судовий захист прав і свобод покладено на систему судів загальної юрисдикції та спеціалізовані суди (ст. 125 Конституції України), а також на Конституційний Суд України (ст. 42 Закону "Про Конституційний Суд України" від 16 жовтня 1996 р.).

В Україні немає системи адміністративної юрисдикції, яка відіграє значну роль в механізмі захисту прав людини у багатьох країнах, наприклад у Франції.

Значне місце у механізмі захисту прав і свобод людини належить контролю за додержанням законодавчими, виконавчими й судовими органами положень Конституції про права і свободи людини і громадянина. Такий контроль у світовій конституційній практиці здійснюється у двох формах: у формі звичайної процедури контролю за конституційністю нормативних актів й у вигляді спеціальних процедур, формально-юридичного забезпечення основних прав і свобод. Такими спеціальними засобами захисту конституційних прав громадян є: "конституційна скарга" (ФРН, Австрія), наказ "Хабеас корпус" (як в країнах загального права, так і в державах з іншими правовими системами), процедура "ампаро" (Іспанія, ряд країн Латинської Америки).

Перша форма контролю в Україні здійснюється у специфічному виді. Згідно зі ст. 147 Конституції України, Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції і дає офіційне тлумачення Конституції і законів України. При цьому захист прав і свобод людини можливий шляхом конституційного звернення чи письмового клопотання до Конституційного Суду України про

необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина (ч. 1 ст. 42 Закону "Про Конституційний Суд України").

Спеціальні процедури забезпечення прав і свобод громадян законодавством України не передбачені.

Система органів, які здійснюють нагляд за додержанням прав і свобод людини, включає не лише правові інститути. В багатьох державах є спеціальні служби омбудсмена (веде своє походження від королівського уповноваженого в Швеції XVII ст.), які відповідають за своєчасне і адекватне реагування влади на звернення та скарги громадян. В одних країнах ця служба представлена однією особою (Росія, Польща, Португалія, Велика Британія, Іспанія, Франція, Австрія та ін.), в деяких — колегіальними органами (Угорщина та ін.).

Хоча омбудсмен, як правило, призначається і звільняється з посади органом законодавчої влади, він розглядається як орган, незалежний від інших публічних влад у сфері здійснення своєї компетенції.

До повноважень цієї служби, звичайно, належать: розгляд скарг громадянина на порушення його конституційних прав; проведення розслідування за власною ініціативою, якщо є підозра, що дії адміністрації порушують закон або протирічать справедливості і доцільності, чи є факти зловживання владою. Омбудсмен зобов'язаний викривати корупцію в діяльності службових осіб, розглядати скарги щодо публічної служби, адміністрації держави, тюремної служби, нерівних можливостей доступу до державної служби. Він вправі викликати необхідних осіб, вимагати пред'явлення документів, вести допит будь-якої особи, вимагати від будь-яких осіб співпраці та використовувати їх знання при розслідуванні.

Акти і рішення, які приймає омбудсмен, не мають юридичної сили. Але омбудсмен щорічно представляє доповіді парламенту, і останній приймає відповідні заходи до порушників закону.

Сфера діяльності омбудсмена — це відносини між громадянином і представниками держави (органами, службовими особами). До його компетенції не входять справи, у яких громадяни взаємодіють між собою.

Важливою правовою гарантією захисту прав людини є відповідальність за їх порушення. Ефективність цієї гарантії визначається об'ємом правового захисту, який є у особи, і тим, як вона вміє користуватися цими правами.

Об'єм правових засобів захисту в сучасний період значно розширено завдяки підключенню до національних, внутрішньодержавних інститутів і органів системи міжнародної юрисдикції. Мова йде про міжнародно-правові гарантії прав людини, які закріплені в універсальних і регіональних міжнародних документах (наприклад, у таких універсальних актах, як Загальна декларація прав людини, і таких регіональних, як Європейська конвенція по захисту прав людини).

Проте інститут судового захисту прав людини має і суттєвий недолік. Скарги на порушення прав людини звичайно приймаються до судового розгляду лише після того, як вичерпані інші засоби правового захисту.

В Україні з прийняттям Конституції запроваджено службу омбудсмена. Згідно з ч. 17 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належать: призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні.

Детально питання організації і діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини визначені в Законі України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 13 листопада 1997 р.

Згідно з Законом, парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції здійснює на постійній основі Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. У своїй діяльності Уповноважений керується Конституцією України, законами України та чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Сферою застосування Закону є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина між громадянином України, незалежно від місця його

перебування, або іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, незалежно від форми власності, та їх посадовими і службовими особами.

Метою парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, який здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, є:

— захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

— додержання та повага до прав людини і громадянина з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій та їх посадових і службових осіб;

— запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння поновленню порушених прав;

— сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі;

— поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва у галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;

— запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;

— сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує за зверненнями громадян України, осіб без громадянства чи їх представників, народних депутатів України, а також за власною ініціативою.

Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до Закону України "Про звернення громадян".

Такі звернення подаються Уповноваженому протягом року після вчинення порушення прав і свобод людини та громадянина. За виняткових обставин цей строк може бути подовжений Уповноваженим, але не більше ніж до двох років.

При розгляді звернення Уповноважений відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини і громадянина; роз'яснює заходи, які їх має вжити особа, яка подала звернення, направляє його за належністю в органи, до компетенції яких належить розгляд справи, та контролює розгляд цього звернення; або відмовляє в подальшому розгляді звернення.

Уповноважений не розглядає тих звернень, які розглядаються судами, зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо заінтересована особа подала позов, заяву або скаргу до суду.

Повідомлення про прийняття звернення до розгляду або про відмову у прийнятті звернення до розгляду надсилається в письмовій формі особі, яка його подала, при цьому відмова у прийнятті звернення до розгляду повинна бути вмотивованою.

Відповідно до Закону, Уповноважений повинен реагувати на порушення положень Конституції, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав та свобод людини і громадянина.

Актами такого реагування є звернення Уповноваженого (конституційне подання та подання до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, їх посадових і службових осіб).

Конституційне подання вноситься до Конституційного Суду України з приводу вирішення питання про відповідність Конституції України закону України, чинного правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим, офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Подання Уповноваженого — це акт, який вноситься ним до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, уста-

нов, організацій, незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав та свобод людини і громадянина.

Конституція України досить чітко визначає систему органів та осіб, які мають захищати права й свободи людини і громадянина. Це: Президент України, як гарант прав і свобод людини й громадянина (ст. 102 Конституції), Верховна Рада України, яка виключно законами визначає права і свободу людини і громадянина, гарантії цих прав та свобод (ч. 1 ст. 22 Конституції), Кабінет Міністрів України, який повинен вживати заходів щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина (ч. 2 ст. 116 Конституції), місцеві державні адміністрації на відповідній території, які повинні забезпечувати додержання прав і свобод громадян (ч. 2 ст. 119 Конституції), підсистема судів загальної юрисдикції та спеціалізованих судів (ст. 125 Конституції), Конституційний Суд України (ст. 147 Конституції України і ст. 42 Закону "Про Конституційний Суд України"); Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ч. 17 ст. 85 Конституції України), прокуратура, адвокатура, інші правоохоронні органи України.

#### **4. Співвідношення міжнародно-правового і національного регулювання прав і свобод людини та забезпечення міжнародних стандартів прав і свобод людини в Україні**

Проблема співвідношення міжнародно-правового та внутрішньодержавного регулювання виникає при зіткненні двох галузей права — конституційного й міжнародного. У процесі розв'язання цієї проблеми досліджується співвідношення міжнародних стандартів прав і свобод людини з нормами національного права, адже останні забезпечують дії міжнародних стандартів прав людини в конституційному праві.

Гносеологічною основою співвідношення норм міжнародного та конституційного права з цього питання є теорія, згідно з якою міжнародні стандарти переважають над нормами національного законодавства і мають бути

інтегровані у внутрішньодержавних правових системах. Саме тому у ст. 9 Конституції України зазначається, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, тобто є частиною внутрішньодержавного права.

Подібне становище характерне для посттоталітарних держав, які для утвердження їх демократичного курсу приймають певні зобов'язання. І хоча в міжнародно-правовій доктрині домінує тенденція визнання примату міжнародного права над національним, однак конституційна практика деяких держав не сприймає з різних причин цю ідею і поряд з декларацією юридичної формули "міжнародне право — частина права країни", як і раніше, виходить з примату конституції відносно міжнародно-правових зобов'язань, в тому числі у сфері міжнародних гуманітарних стандартів. Водночас у системі співвідношення законів, зокрема конституції та міжнародних договорів, діє, як правило, принцип "*Lex posterior derogat legi priori*" (закон наступний акумулює закон попередній). Його ніхто не заперечує, у зв'язку з чим конституція, встановлюючи основи політико-правової системи держави, кореспондує з міжнародним правом, котре базується на пошані до конституції.

Вже зазначалося, що, згідно з Конституцією України, на території України діють ратифіковані міжнародні договори. Але щоб вони справді діяли, недостатньо лише назвати їх частиною внутрішньодержавного права. Загальновизнані норми міжнародного права за своїм характером не є такими, що діють самі по собі, вони сприймаються правовою системою не як норми-регулятори, а як норми-принципи. Єдиний шлях їх виконання — видання відповідного законодавчого акта, а не посилення на міжнародні норми права.

Звичайно, не можна не вказати на позитивні сторони конституційного закріплення відсилаючих норм. Така норма "прямо" зобов'язує державні органи використовувати міжнародні норми у сфері прав людини, при цьому значно спрощується процес уніфікації, процедура приведення у відповідність норм національного права до міжнародного.

Як же діють та реалізуються міжнародні стандарти у національному праві?

Дія права, як відомо, полягає у впливові на свідомість та волю людей, зрештою — в упорядкуванні суспільних відносин шляхом визначення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників правовідносин. Реалізація права полягає у втіленні правових норм у практичну діяльність суб'єктів права (індивідуальних і колективних), в результаті чого складається низка заборон, юридичних обов'язків та юридичних прав. Дія норм права обмежена часовими, просторовими та предметно-суб'єктивними межами.

Реалізація норми права — це завершальний етап правового регулювання. Норми права реалізуються в межах, в яких діють суб'єкти права. Тому слід розрізняти механізми дії та механізми реалізації міжнародних і внутрішньодержавних нормативно-правових актів, а також взаємопроникнення процесів дії та реалізації цих актів. Без процесу дії не може настати реалізація акта. Проте дія може не перейти в ту чи іншу форму реалізації норми права.

Реальне здійснення та захист основних прав людини конкретною особою забезпечується предусім юридичними механізмами, що діють у державі. Тобто правова національна система припускає безпосередню дію належним чином ратифікованих норм міжнародних договорів поряд з національним законодавством, але пріоритет останнього полягає у тому, що саме воно забезпечує засоби реалізації, охорони та захисту прав людини<sup>1</sup>.

Таким є сутність співвідношення норм національного права і міжнародних стандартів про права людини.

Таким є і співвідношення норм Конституції України, які стосуються прав і свобод людини, з міжнародними документами про права людини.

Аналіз статей другого розділу Конституції свідчить про те, що майже всі статті цього розділу так чи інакше

---

<sup>1</sup> Докладніше це див.: *Гароджаєв О. Я.* Конституційні права і свободи людини і громадянина в країнах Співдружності Незалежних Держав і міжнародно-правові стандарти (на матеріалах України, Росії, Азербайджану). Автореф. дис. канд. юрид. наук. — Одеса, 1998. — С. 13—15.

відображають зміст Міжнародної хартії прав людини, насамперед Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Міжнародного пакту про економічні, соціальні й культурні права, а також Загальної декларації прав людини.

При цьому автори Конституції сприйняли “ритм” міжнародних документів про права людини, систему й послідовність викладу цих прав і свобод. Проте іноді вони відходили від такої послідовності. Це стосується ст. 51 Конституції, де йдеться про права й обов’язки, що пов’язані зі шлюбними відносинами. В Основному Законі ця стаття розміщена серед тих, де зафіксовані права, котрі у вітчизняній і, нерідко, зарубіжній юридичній науці визначаються як соціально-економічні та соціально-культурні права.

У міжнародному праві відображено інший підхід до визначення прав, котрі впливають зі шлюбного стану і сімейних відносин: відповідну статтю містить Міжнародний пакт про громадянські й політичні права (ст. 23)<sup>1</sup>. Додамо, що в теорії і практиці світового конституціоналізму відповідні права часом зараховують до категорії природних.

Ще раз наголосимо, що саме зміст головних міжнародних документів про права людини визначив зміст другого розділу Конституції України, забезпечивши тим самим його демократичне наповнення. У тексті Конституції можна знайти й прямі запозичення з міжнародних документів: “Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поведженню чи покаранню” (ч. 2 ст. 28 Конституції). Це, по суті, текст ст. 5 Загальної декларації. Пряме текстуальне запозичення зі ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні й культурні права містить ст. 48 нашого Основного Закону: “Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім’ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло”.

Зазначені змістовні і навіть текстуальні збіги другого розділу Конституції України і головних міжнародних до-

---

<sup>1</sup> Текст відповідних міжнародних документів див., зокрема, в: Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи — К., Наук. думка, 1992.

кументів про права людини є позитивним явищем, що засвідчує спрямованість нашої держави на сприйняття та реалізацію міжнародних стандартів у відповідній сфері. До того ж Україна є стороною практично всіх міжнародних договорів про права людини загального характеру. А це ставить вимоги щодо національного права, зокрема до змісту Основного Закону.

Проте в деяких випадках положення Конституції України істотно відмінні від близьких за формулюваннями положень міжнародних документів. Іноді таку відмінність не можна трактувати на користь Основного Закону. Наприклад, у його ст. 58 записано: "Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотньої дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи". Виникає питання: чи стосується це конституційне положення сфери цивільно-правового регулювання? Характерно, що у міжнародних документах у відповідних випадках йдеться про кримінальний закон (наприклад, ст. 15 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права людини й основні свободи). На нашу думку, тут має сказати слово Конституційний Суд України, до повноважень якого, зокрема, віднесене офіційне тлумачення Основного Закону.

Принагідно зазначимо, що деякі конституційні положення про права людини порівняно з відповідними положеннями міжнародних документів сформульовані більш актуально і юридично точно. Як-от ст. 38 Конституції, котру можна порівняти, зокрема, зі ст. 21 Загальної декларації.

У Конституції України можна знайти положення, відсутні в міжнародних документах про права людини. Це зумовлено насамперед тим, що вони мають різне регламентне призначення. З іншого боку, міжнародні документи про права людини загального характеру (а саме вони складають Міжнародну хартію прав людини) визначають саме загальні стандарти у відповідній сфері. Тому їхні положення сформульовані, звичайно, у загальній формі, без юридичної конкретики. І хоча у такий само спосіб характеризуються норми конституцій, рівень узагальненості у міжнародних норм об'єктивно вищий. До того ж у нашому Основному Законі акцентовано на

прямій дії його норм, що також позначається на формальних ознаках останніх.

У деяких випадках відсутність в міжнародних документах про права людини положень, які були б аналогами тим, що наявні в Конституції України, пояснюється, на нашу думку, дією фактора часу. Сказане стосується конституційного закріплення окремих так званих прав останньої генерації. До таких віднесене, зокрема, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, зафіксоване у ст. 50 Основного Закону. Такого права не знайти в текстах головних міжнародних документів. Водночас зауважимо, що, коментуючи наш офіційний конституційний проект, дехто із зарубіжних експертів звертав увагу на нереальний характер сформульованого як імператив права особи на відшкодування завданого порушенням щойно зазначеного права шкоди. На думку таких експертів, фіксація на конституційному рівні права на таке відшкодування може створити великі складнощі для різноманітної економічної діяльності.

Зовсім іншими обставинами зумовлена поява в Конституції положення ст. 23, де, зокрема, записано: "Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей". В науці конституційного права подібні за змістом положення визначаються як право загальної свободи. Поява в тексті Основного Закону цитованого положення тісно пов'язана з іншим, що міститься у його ст. 22: "Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними". Зазначене положення може бути застосоване тоді, коли у конкретних випадках неможливо безпосередньо застосувати положення другого розділу Основного Закону через прогалини в конституційному тексті. І тоді вирішальне слово належатиме Конституційному Суду України.

Наведене положення ст. 23 Конституції України практично збігається за текстом з положенням першого абзацу статті Основного Закону ФРН 1949 р.<sup>1</sup> Характерно, що Конституційний Суд ФРН визначив це положення як таке, що доповнює інші конституційні поло-

<sup>1</sup> Конституции буржуазных государств. — М.: Юрид. лит., 1976.

ження щодо прав і свобод. Федеральний Конституційний Суд шляхом тлумачення згаданого положення заповнює прогалини в тексті Основного Закону, “відкриває” конституційні права, які прямо не виписані в цьому тексті. У такий спосіб діє і Конституційний Суд Угорщини щодо ст. 54 чинної Конституції Угорщини, де записано, що “кожен має невід’ємне право на ... людську гідність”<sup>1</sup>. І за текстом першого абзаца ст. 28 Конституції України “кожен має право на повагу до його гідності”. Очевидно, тут міститься ще одне формулювання права на загальну свободу.

Порівнюючи другий розділ Конституції України і головні міжнародні документи про права людини, не можна не звернути увагу на той факт, що вони різні за юридичним інструментарієм, використаним при їх укладанні. Зокрема, йдеться про так звану юридичну техніку.

Так, у міжнародних документах сказано про право на свободу думки, совісті і релігії (ст. 18 Загальної декларації, ст. 18 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ст. 9 Європейської конвенції). В Основному Законі України ці права “розведені”; у ст. 34 йдеться про “право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань”, що за змістом значно ширше згадуваної свободи думки, а в ст. 35 — про “право на свободу світогляду і віросповідання”. Такий підхід відповідає усталеній конституційній традиції.

Ще одним прикладом може слугувати положення міжнародних документів про право на свободу мирних зборів і асоціацій (ст. 20 Загальної декларації, ст. 11 Європейської конвенції). Таке поєднання можна вважати певним чином виправданим, адже згадані свободи — мирних зборів і асоціацій — звичайно, тісно пов’язані в реальному державно-політичному житті. У Конституції України вони зафіксовані відповідно у ст. 36 і 39, що також є традиційним з позицій конституційного права. Роз’єднання відповідних прав у Конституції дає змогу більш детально їх регламентувати. Зокрема, класичне право на свободу асоціацій (об’єднань) досить конкрет-

<sup>1</sup> Конституції нових держав Європи та Азії. — К.: УПФ; вид-во “Право”, 1996. — С. 331.

но визначене у ст. 36 і 37 Основного Закону. За своїм обсягом ці статті є чи не найбільшими у другому розділі Конституції.

Завершуючи аналіз питань співвіднесеності Конституції України і міжнародних документів про права людини, наголосимо, що усі вони визначають юридичні гарантії прав і свобод. Здебільшого поза їх текстами залишилися декларації гарантій, які були "родовою відзнакою" так званих соціалістичних конституцій. Частину сприйнятих юридичних гарантій сформульовано як права.

Найзагальнішою юридичною гарантією прав і свобод є право на судовий захист: у ст. 55 Конституції України записано, що "права і свободи людини і громадянина захищаються судом". Про право на судовий захист йдеться, зокрема, у ст. 8 Загальної декларації і в ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права. До юридичних гарантій прав і свобод віднесені так звані процесуальні гарантії. В науці конституційного права їх іноді визначають як права людини в досудовому і судовому процесах. Серед міжнародних документів найдетальнішим щодо процесуальних гарантій можна вважати Європейську конвенцію про права людини і основні свободи з протоколами до неї. Серед конституційних приписів відповідного змісту можна виділити положення ст. 29 Основного Закону, де йдеться про особисту недоторканість. Ці положення сформульовані в дусі знайомої світовому конституціоналізмові ще XVII ст. демократичної процедури "хабеас корпус".

Підсумовуючи викладене, наголосимо, що питання, пов'язані з проблематикою прав людини, в нашому Основному Законі мають найактуальніше значення. Їх вирішення допоможе забезпечити відповідну практику, наповнити її демократичним змістом. Перспективи розвитку такої політики в нашому суспільстві і в нашій державі багато в чому будуть визначати реальність нормозастосування, реальність самої Конституції<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Відносно співвідношення Конституції України з міжнародними документами про права людини див.: Наук. вісн. Нац. академії внутр. справ України. — 1998. — Вип. 3.

# Глава 11

## Громадянство України і статус іноземців

### 1. Поняття громадянства і належність до громадянства України

Громадянство — це структурний елемент правового статусу особи, який розкриває головний зміст зв'язку людини і держави, взаємовідносин громадянина з державою та суспільством.

Поняття “громадянин” виникло ще за середньовіччя, коли в результаті поділу праці виникають міста, а в них складається суспільно-політичний лад із своїм інститутом середньовічного містового громадянства. Тоді поняття “городянин” ототожнювалося з поняттям “громадянин”, як синонімом вільної людини, яка наділена визначальною повнотою політичних і майнових прав<sup>1</sup>. Пройшло чимало часу, поки наприкінці XVIII — на початку XIX ст. громадянство стало предметом правового регулювання, тільки тоді почав формуватися інститут громадянства, який відповідає сьогоденню.

Протягом тривалого часу у вітчизняній літературі громадянство визначалось як належність особи до держави, а інколи — при визначенні поняття громадянства — держава порівнювалася з організацією, яка має фіксований склад членів, а громадянство — із членством у такій організації. В радянській літературі громадянство визначалось як особливий політико-правовий зв'язок особи з державою, який базується на юридичному визнанні державою даної особи своїм громадянином і який реалізується в пошпиренні на таку особу суверенної влади держави незалежно від місця проживання.

У цих визначеннях відображена концепція примату держави над особою, а це, звичайно, є не досить вдалим. Тому що, по-перше, людина не належить державі: громадянство — стійкий юридичний зв'язок особи і дер-

---

<sup>1</sup> Шевцов В. С. Гражданство в Советском Союзном государстве. — М., 1969.

жани. По-друге, це й не членство конкретної людини в державі, адже держава — не асоціація людей.

Першими кроками на шляху становлення інституту громадянства України після проголошення незалежності нашої держави був Закон “Про правонаступництво України” від 12 вересня 1991 р., у ст. 9 якого закріплено, що “всі громадяни Союзу РСР, які на момент проголошення незалежності України проживали на території України, є громадянами України”, а також Закон України “Про громадянство України” від 8 жовтня 1991 р. Указом Президента України від 31 березня 1992 р. було затверджене “Положення про порядок розгляду питань, пов’язаних з громадянством України”. Цими нормативними актами вперше було визначено поняття громадянства України, коло осіб, які стали громадянами незалежної Української держави, порядок набуття та припинення громадянства України. У зв’язку з прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р. виникла необхідність приведення всіх нормативних актів у відповідність до Конституції. Верховна Рада України ухвалила нову редакцію Закону про громадянство України 16 квітня 1997 р. Цей Закон набув чинності 20 травня 1997 р. Відповідно до Закону “Про громадянство України” і в його розвигок 6 листопада 1997 р. був виданий указ Президента України “Про заходи щодо поліпшення організації розгляду питань громадянства”.

Закон України “Про громадянство України” визначає громадянство України як “постійний правовий зв’язок особи та Української держави, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов’язках”. Дане правове визначення дає змогу розкрити істотні ознаки громадянства України.

Вчені, які розглядали громадянство як певний зв’язок, — і Закон про громадянство України також підтверджує, що це саме зв’язок, — визначили його постійний характер. Так, не всякий правовий зв’язок особи з державою буде розглядатись як громадянство. Наприклад, характер відносин між іноземцем, який постійно проживає в Україні, та Українською державою визначається також як правовий зв’язок. Але він відмінний від того, що існує між громадянином України та Українсь-

кою державою. Відмінність правового зв'язку Української держави зі своїми громадянами та з іноземцями полягає насамперед у тому, що правовий зв'язок між громадянином України та Українською державою є стійкий, він виникає з моменту набуття особою українського громадянства і продовжується до її смерті (або припинення українського громадянства). А зв'язок іноземця чи особи без громадянства з країною перебування тимчасовий, бо припиняється після його виїзду за межі країни і може бути поновлений тільки при поверненні, в даному разі, в Україну. Зв'язок між громадянином та Українською державою не припиняється навіть в разі виїзду громадянина за межі України.

Законодавство України виходить з того, що це двосторонній зв'язок, який може припинитися тільки у встановленому законом порядку і за наявності відповідних умов не в однієї, а в обох сторін. Стійкість правового зв'язку — одна з характерних рис громадянства України. Тобто цей правовий зв'язок не змінюється й не послаблюється від того, що громадянин виїжджає за межі своєї держави. Громадянство не змінюється під впливом зовнішніх факторів. Для набуття чи зміни громадянства необхідні дії як певної особи, так і держави.

У визначенні громадянства України, яке дається в преамбулі Закону "Про громадянство України", підкреслюється правовий характер зв'язку особи й Української держави. Громадянство — правовий, а не фактичний стан. Громадян держави не можна розглядати як сукупність осіб, що проживають на її території, оскільки за цією ознакою останні утворюють населення країни — категорію демографічну. Терміном "населення" охоплюються не тільки громадяни певної держави, а й іноземці та особи без громадянства, які проживають в країні. Громадянином держави особа є не в силу того, що проживає на її території, а внаслідок існування між особою і державою певних правових зв'язків.

Законодавство України закріплює положення про те, що цей зв'язок правовий і тим самим визначає громадянство як правовий інститут. Але визначення громадянства, наведене в Законі, не відповідає на питання:

хто є громадянином України? Законодавець на перше місце ставить правовий зв'язок. Наведене в преамбулі Закону визначення показує, чим є громадянство, але не визначає, хто є громадянами, і не дає відповіді на питання про зміст прав і обов'язків даних суб'єктів конституційного права України.

Аналізуючи Закон про громадянство України, необхідно звернути увагу на ст. 2 Закону, яка має назву "Належність до громадянства України". Визначаючи коло осіб, які є громадянами України, законодавець використовує термін — "належність". Належність, за Законом про громадянство України, є однією з найважливіших характеристик громадянства України.

Проблема громадянства винятково важлива як для науки конституційного права України, так і для практичної державно-правової діяльності. Громадянство є однією з істотних ознак державного суверенітету, а в суверенітеті Української держави, у свою чергу, міститься джерело існування й розвитку громадянства України.

Інститут громадянства пов'язаний не тільки з реалізацією державного суверенітету, а й з обов'язком держави забезпечувати права людини в Україні. Зокрема, у преамбулі Закону "Про громадянство України" зазначається, що "право на громадянство є невід'ємним правом людини". Це положення повністю відповідає Загальній Декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. Громадянство, як суб'єктивне право людини, визнається в Україні невід'ємним правом людини. І в цьому плані законодавство про громадянство України виходить з вимог міжнародно-правових стандартів забезпечення прав та свобод людини.

На підставі чинного законодавства України і враховуючи наявні в правовій науці погляди, можна визначити громадянство України як невід'ємне право людини, суть якого полягає у постійному правовому зв'язку особи з Українською державою, що породжує у них взаємні права та обов'язки, визначає належність особи до Української держави, і в силу якого держава гарантує й захищає конституційні права та свободи своїх громадян як в країні, так і за її межами.

Термін "громадянство" можна розглядати і як правовий інститут, тобто як сукупність правових норм, що охоплюють специфічну сферу суспільних відносин між особою і державою. За характером та значенням цей інститут має конституційний характер. При вирішенні питання про місце інституту громадянства в системі конституційного права, передусім виходимо із відповідних норм і положень Конституції України та чинного законодавства України.

У першому розділі Конституції України зазначається, що "в Україні існує єдине громадянство" (ст. 4). Також про громадянство йдеться у другому розділі Конституції, який закріплює права, свободи та обов'язки людини й громадянина. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються Законом України "Про громадянство України".

Держава, реалізуючи свій суверенітет, визначає юридичні підстави, за якими та чи інша особа визнається громадянином України. Ч. 1 ст. 2 Закону про громадянство стосується тих осіб, які набули громадянство України в порядку правонаступництва держави. Це положення повністю відповідає Законові про правонаступництво України і визначає, що громадянами України є усі громадяни СРСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на території України. Ч. 2 ст. 2 Закону враховує положення першої редакції Закону про громадянство і визначає належність до громадянства України тих осіб, які постійно проживали на території України на момент набрання чинності Законом про громадянство від 8 жовтня 1991 р., тобто 13 листопада 1991 р.

Принципово нове положення, порівняно з попередньою редакцією Закону, міститься у ч. 3 ст. 2 Закону про громадянство. Ця частина стосується етнічних українців та їхніх нащадків, які виявили бажання повернутися на Батьківщину і підтвердити українське громадянство, за умови, що вони не перебувають у громадянстві іншої держави. Зазначена категорія осіб може визначитися з українським громадянством шляхом подання заяви в органи внутрішніх справ за місцем постійного проживання або у відповідне дипломатичне представ-

ництво чи консульську установу України за кордоном, якщо особа постійно проживає за кордоном, до 31 грудня 1999 р.

Належність до громадянства України забезпечує широке коло прав і свобод у різноманітних сферах життя. Так, згідно із чинним законодавством України, громадяни України мають право брати участь у керівництві державними справами шляхом участі у виборах та у всеукраїнському й місцевих референдумах. Громадяни України наділені також іншими, не менш важливими правами й свободами і мають право вимагати від держави захисту своїх прав. Так, дипломатичні представництва та консульські установи України зобов'язані вживати заходів для забезпечення громадянам України можливості користуватися в повному обсязі правами, наданими їм законодавством країни перебування, міжнародними договорами, учасниками яких є Україна і держава перебування, у встановленому законодавством порядку захищати їхні інтереси, що охороняються законом, а в разі необхідності — вживати заходів для поновлення порушених прав громадян України.

Належність до громадянства України є найважливішою передумовою обов'язку держави захищати в повному обсязі права і свободи своїх громадян, які закріплені в Конституції та Законах України не тільки на території держави, а й за її межами. Важливими є положення Конституції України і Закону України про громадянство про те, що "громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі".

Документами, які підтверджують громадянство України, є паспорт громадянина України, а для осіб віком до 16 років — свідоцтво про народження. Підтвердження громадянства України провадиться в індивідуальному порядку. Перші роки після проголошення незалежності України у паспортах СРСР проставлялася відмітка про те, що особа належить до громадянства України. Тепер громадянство України підтверджується паспортом громадянина України.

## 2. Принципи громадянства України

Повністю розкрити поняття громадянства в науці конституційного права можна лише тоді, коли проаналізувати не тільки його зміст, функціональне призначення, а й принципи громадянства України. Саме принципи є тим началом, основою, яка цементує, зв'язує різноманітні аспекти громадянства.

У своїй сукупності принципи громадянства складають своєрідну систему, кожен елемент якої відображає характер і сутність громадянства. Генезис цих принципів впливає із самої природи інституту громадянства. А ця природа, як відомо, має двоякий характер.

Громадянство — це невід'ємна частина всієї системи права, а відтак їй властиві загальні принципи, які характеризують цю систему. Проте інститут громадянства — відносно відособлена частина правової матерії з притаманними їй структурними і функціональними характеристиками, конкретним, правовим наповненням<sup>1</sup>.

Принципи громадянства поділяються на загальні і спеціальні. Загальні принципи громадянства втілені в Конституції України, Декларації прав національностей України, Законі про національні меншини, Законі про громадянство України. Це, зокрема, принцип повновладдя народу; демократизму; інтернаціоналізму; втілення в інституті громадянства ознак суверенітету держави; поєднання інтересів суспільства, держави і особи; повага до норм міжнародного права тощо.

Ці принципи властиві не тільки інститутові громадянства, а й іншим політичним, соціальним та правовим інститутам. Вони виступають як структуроутворюючі елементи взаємовідносин особи і держави.

Спеціальні правові принципи — це, по суті, принципи громадянства України, тобто ті вихідні засади, ідеї, які закріплені в законодавстві, взаємовідносинах між державою та особою, і які складають цілісну систему, що є основою всього законодавства про громадянство України. Ці принципи лежать в основі конкретних відносин особи і держави з приводу виникнення чи припинення громадянства. Такі принципи реалізуються

<sup>1</sup> Мелашенко В. Ф. Принципи громадянства. — Запоріжжя, 1991.

в конкретних правовідносинах на основі відповідних фактів — народження, клопотання про надання статусу громадянина України, вихід з нього тощо.

До таких принципів належать: єдинність громадянства України; рівне громадянство як основа правового статусу особи; загальний порядок прийому до громадянства України; поєднання принципу ґрунту і принципу крові; невизнання автоматичної втрати громадянства; недопустимість позбавлення громадянства; єдність громадянства членів сім'ї; невизнання подвійного громадянства; дозвільний порядок виходу з громадянства; принцип невидачі громадян України іноземній державі; свобода і добровільність вибору громадянства; збереження громадянства України особами, які проживають за кордоном.

Принцип єдиного громадянства України закріплений у ст. 4 Конституції України. Єдине громадянство є необхідною умовою існування суверенної, унітарної держави. До України входить Автономна Республіка Крим, але її наявність не порушує принципу єдиного громадянства України.

У ст. 1 Закону України про громадянство в редакції від 8 жовтня 1991 р. зазначалось, що в Україні існує єдине громадянство. Але припускалась можливість існування подвійного громадянства на підставі двосторонніх міжнародних договорів. Конституція України і Закон про громадянство в новій редакції не мають інституту подвійного громадянства в Україні. Світовим співтовариством не схвалюється практика біпатризму, тобто існування осіб з подвійним громадянством. Подвійне громадянство часто створює ускладнення як для осіб з подвійним громадянством, так і для держав, громадянами яких є зазначені особи, адже кожна із держав вимагає від громадянина виконання необхідних саме їй громадянських обов'язків. Чимало держав, згідно із нормами міжнародного права, укладають договори про запобігання випадків подвійного громадянства і тим самим зобов'язують осіб вибрати одне з можливих для них громадянств.

Законодавство України про громадянство спрямоване на скорочення випадків біпатризму та апатризму (без

громадянства). Воно дає можливість особам, що проживають на території України, отримати громадянство України і володіти всіма конституційними правами і свободами, відповідними обов'язками громадянина України. Наше законодавство виходить з того, що кожний має право набуття та припинити громадянство України відповідно до Закону. При цьому не приймаються до уваги походження, соціальне положення, расова та національна належність, стать, освіта, відношення до релігії, політичні та інші переконання. Належність особи до громадянства України дає змогу брати участь у здійсненні державної влади. Законодавство України про громадянство не робить відмінностей у правовому статусі громадян від підстави набуття громадянства: за народженням, у зв'язку з прийняттям громадянства, поновленням у громадянстві тощо. Громадянство України є рівним незалежно від підстав його набуття.

Принцип єдності громадянства членів сім'ї реалізується передусім при визначенні громадянства дітей віком до 16 років у випадку зміни їх громадянства, але українське законодавство не забороняє членам сім'ї мати різне громадянство.

Принцип недопущення автоматичної втрати громадянства України закріплений у Законі України про громадянство України. Громадянство України втрачається тільки після настання юридичного факту, а саме — видання Указу Президента України, при наявності підстав, зазначених в Законі про громадянство.

Суть положення про право кожної людини на громадянство в тому, що всім комплексом прав людини можна володіти, тільки маючи громадянство тієї чи іншої держави, оскільки є права людини, невід'ємно пов'язані з існуванням у особі громадянства.

Ніхто з громадян України не може бути позбавлений права змінити громадянство. Проте стійкий характер правових зв'язків особи і Української держави не означає насильницького, примусового утримання особи в громадянстві. Це обмежувало б її свободу, тому в законодавстві передбачені нежорсткі правила виходу з громадянства України.

Громадянин України не може бути позбавлений свого громадянства. Ця заборона виходить з права людини на громадянство, двостороннього характеру зв'язків по громадянству між людиною і державою, який передбачає неприпустимість розірвання цих зв'язків як однією, так і другою стороною без взаємної згоди.

Принцип збереження громадянства України особами, які проживають за межами держави, закріплений у ст. 7 Закону про громадянство України. Ця норма ґрунтується на природному праві людини вибирати місце свого проживання, вільно виїжджати за кордон і без перешкод повертатися. Це закріплює Конституція України у ст. 33.

Громадянство як правовий зв'язок людини з державою існує й за межами територіальної юрисдикції держави. Тому ст. 8 Закону передбачає, що "Українська держава здійснює захист і заступництво громадян України, які перебувають за її межами"<sup>1</sup>. Принцип захисту і піклування про громадян України відповідає ст. 25 Конституції України, яка проголошує: "Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами".

Громадянство України засноване на запереченні автоматичної його зміни при укладенні або розірванні шлюбу громадянином України з особою, яка не належить до громадянства України, а також при зміні громадянства одним з подружжя. Ст. 6 Закону про громадянство України відображає сутність громадянства як індивідуального, персонального зв'язку особи з Українською державою, неприпустимість автоматичного припинення громадянства без відповідного волевиявлення особи і збереження встановленого порядку. Ця стаття має істотне значення тому, що за законодавством деяких країн вступ до шлюбу з іноземною особою або розірвання шлюбу з нею часом призводить до змін громадянства. Так, у деяких латиноамериканських країнах жінка, яка вступила до шлюбу з іноземцем, автоматично набуває громадянство свого чоловіка. У таких випадках іноді ви-

<sup>1</sup> Закон України "Про громадянство України" в редакції від 16 квітня 1997 р.

никають складнощі з визначенням громадянства дітей, колізії з подвійним громадянством.

Ст. 25 Конституції України закріплює таке положення: "Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі". Це підтверджує принцип неприпустимості видачі громадянина України іноземній державі, який закріплений у ст. 9 Закону.

Обсяг прав і свобод, якими може користуватися людина в державі, а також обсяг обов'язків, які на неї покладаються цією державою, перебувають у прямій залежності від наявності чи відсутності у неї громадянства відповідної держави. Громадянин перебуває під суверенітетом держави, і вона може вимагати від нього виконання обов'язків, навіть якщо він перебуває за межами держави.

Конституційне законодавство України виходить з того, що людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, що права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

### 3. Набуття громадянства України

Основним і найбільш поширеним способом набуття громадянства є філіація (filiation — фр. — зв'язок, наступництво, розвиток у формі наступництва, повторення), тобто набуття громадянства за народженням.

Другим способом набуття громадянства є так зване укорінення, або набуття громадянства в порядку натуралізації. Натуралізація (naturalis — лат. — достовірний, законний) розподіляється, в свою чергу, на дві основні області:

- 1) індивідуальну по заявах;
- 2) в силу правонаступництва держав.

Враховуючи специфічні принципи громадянства України, пригадаємо принцип єдиного порядку набуття громадянства, який відображений у Законі "Про громадянство України" і який є стабілізуючою основою нашого інституту громадянства.

Саме поняття "єдиний порядок" передбачає універсалізацію процедур, відмову як від спрощеного, так і ускладненого порядку набуття громадянства України.

Такий порядок ґрунтується на демократизмі, відсутності будь-яких обмежень за ознаками статі, віку, національності, роду і характеру занять тощо.

Єдність такого порядку забезпечується підставами і умовами набуття громадянства України. Ст. 11 Закону про громадянство України зазначає, що підставами набуття громадянства є:

- 1) народження;
- 2) походження;
- 3) прийняття до громадянства України;
- 4) поновлення громадянства України;
- 5) інші підстави, передбачені міжнародними договорами України, які ратифіковано Верховною Радою України.

Даний перелік підстав для набуття громадянства є вичерпним. Це означає, що жодні інші законодавчі чи підзаконні акти не можуть встановлювати додаткових підстав набуття громадянства, або ж скасувати чи обмежувати їх дію.

Як бачимо, головною постійно діючою підставою поповнення корпусу громадян є філіація або набуття громадянства за народженням.

Згідно із загальноприйнятими принципами міжнародного права, кожна дитина має право на громадянство. Це положення міститься у принципі 3 Декларації прав дитини 1959 р.<sup>1</sup> і в п. 3 ст. 24 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р.<sup>2</sup> Отже, згідно з нормами міжнародного права, дитина ні за яких умов не може бути особою без громадянства.

Громадянство за народженням набувається, у свою чергу, на основі двох принципів: "права крові" або "права ґрунту". Нині законодавство України, як і більшості країн світу, передбачає змішану систему, при якій переважне значення "права крові" поєднується з "правом ґрунту".

Вибір або переважання того чи іншого принципу обумовлено, головним чином, політикою держави в демографічній галузі. І якщо держава зацікавлена у швид-

<sup>1</sup> Современное международное право: Сб. докл. — М., 1964.

<sup>2</sup> Международное право в документах. — М., 1982.

кому зростанні свого населення, вона може використувати ці два права повністю.

“Право крові” в чистому вигляді практично діє лише в скандинавських державах, де “право ґрунту” застосовується тільки до дітей, батьки яких невідомі. “Право ґрунту” переважає або має рівне значення з “правом крові” здебільшого в країнах англо-американської системи права, а також в деяких латиноамериканських країнах, таких, як Аргентина, Куба<sup>1</sup>.

В області набуття громадянства за народженням не існує однакової практики держав. І тому, в силу колізії законодавства різних держав, саме у цій галузі найчастіше трапляються випадки, що призводять до подвійного громадянства.

“Право крові” — дитина набуває громадянства батьків незалежно від місця народження; “право ґрунту” — дитина стає громадянином тієї держави, на території якої вона народилась, незалежно від громадянства батьків.

Ст. 12 Закону про громадянство України вказує, що “дитина, батьки якої на момент народження перебувають в громадянстві України, є громадянином України незалежно від того, чи народилась вона на території України, чи за її межами”. Ця норма відтворює правила сімейного законодавства України. Закон України чітко визначає, що коли хоч один з батьків є громадянином України на момент народження дитини, то дитина є громадянином України:

1) якщо вона народилась за межами держави, але батьки або один з них у цей час постійно проживали на території України;

2) якщо вона народилась на території України — враховується принцип “права території”.

При різному громадянстві батьків, один з яких на момент народження дитини перебував у громадянстві України, якщо в цей час обоє батьків постійно проживали за межами України, громадянство дитини, яка народилась за межами України, визначається за письмовою згодою батьків.

<sup>1</sup> Конституція Республіки Куба. — М., 1977. — Ст. 29.

Дитина, один з батьків якої на момент її народження перебував у громадянстві України, а інший був особою без громадянства чи невідомим, є громадянином України незалежно від місця її народження.

У разі встановлення батьківства дитини, мати якої є особою без громадянства, а батько — громадянин України, дитина, яка не досягла 16-ти років, стає громадянином України незалежно від місця її народження (п. 4 ст. 13 Закону).

Ст. 14 і 15 Закону встановлюють громадянство дітей, батьки яких невідомі або батьки яких є особами без громадянства, що постійно проживають в Україні, — їхні діти є громадянами України.

Вказані положення забезпечують максимальну можливість для вирішення питання щодо визнання дитини громадянином України, а також допомагають зменшенню і усуненню випадків без громадянства дітей. Принадібно зауважимо, що Закон виключає можливість будь-якої переваги громадянства батька, як це в законодавстві Англії, Німеччини та деяких інших країн.

Другим із найбільш поширених способів набуття громадянства є натуралізація, яка може здійснюватись як в силу правонаступництва держав, так і за індивідуальними заявами<sup>1</sup>.

В силу правонаступництва нове громадянство виникає в результаті поділу або об'єднання держав. Громадянство в такому разі виникає в результаті появи нового суб'єкта міжнародного права. Особа в такому разі продовжує залишатися на території нового суб'єкта міжнародного права і не заявляє про свій намір вийти з нового громадянства. Саме так величезна кількість осіб здобула громадянство після розвалу Радянського Союзу, в тому числі громадянство України — нової суверенної незалежної держави. Як бачимо, "питання про вплив при правонаступництві суверенітету на громадянство жителів держави-попередника є одним із найважливіших"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Боларс Ю. Р. Вопросы гражданства в международном праве. — М., 1986. — С. 10.

<sup>2</sup> Аваков М. М. Правопреемство освободившихся государств. — М., 1983. — С. 58.

Натуралізація за індивідуальними заявами регламентується внутрішніми нормами права. Безумовне право повнолітнього іноземця на натуралізацію ні в міжнародному, ні в національному праві не закріплене. Проте, як уже згадувалось, ч. 1 ст. 15 Загальної декларації прав людини зазначає, що “кожна людина має право на громадянство”. Та це тільки, так би мовити, рекомендація. Тобто людина не наділена від народження правом на громадянство якої-небудь конкретної держави, і порядок натуралізації іноземців у формі дозволу держави регламентується нормами права цієї держави.

У деяких країнах законодавство, крім звичайної натуралізації, передбачає набуття громадянства шляхом реєстрації. У Великобританії цей вид набуття громадянства передбачається для жителів англійських заморських територій та для дітей англійських громадян, які народились за кордоном; за народженням.

Російський Закон про громадянство (ст. 12 та ст. 18) передбачає п'ять категорій осіб, які набувають громадянство Росії в порядку реєстрації. Серед них, наприклад, “особи, у яких чоловік або дружина, чи родич по прямій лінії є громадянином Російської Федерації”, також це особи — громадяни колишнього СРСР, які проживають на території держав, які входять до складу СРСР, а також прибулі для проживання на територію Російської Федерації після 6 лютого 1992 р., якщо вони протягом 3-х років з моменту набрання чинності цього Закону виявлять бажання набутти громадянства Російської Федерації”<sup>1</sup>.

Набуття громадянства шляхом реєстрації міжнародним правом не регламентується.

Натуралізацією в силу закону є такий вид натуралізації, який не заснований на власному виборі особи. Натуралізація в силу закону може бути правовим наслідком усиновлення, встановлення опіки тощо. Так, ст. 25 Закону “Про громадянство України” передбачає, що “дитина, яка є іноземним громадянином або особою без

<sup>1</sup> Закон “О гражданстве Российской Федерации” от 28 ноября 1991 г. с измен. и доп. от 17 июня 1993 г. // Законодат. акты Рос. Федерации по вопр. гражданства. — М., 1994.

громадянства і яку усиновлюють громадяни України, стає громадянином України.

Дитина, яка є іноземним громадянином і яку усиновлює подружжя, один з якого є громадянином України, а другий — особою без громадянства, стає громадянином України.

Дитина, яка є особою без громадянства і яку усиновлює подружжя, один з якого є громадянином України, стає громадянином України”.

Критерієм правомірності натуралізації є добровільність з боку натуралізовуваної особи, яка виражається або в подачі заяви про натуралізацію, або в згоді на натуралізацію при територіальних змінах.

Характерними рисами натуралізації є: по-перше, те, що це — акт суверенної держави; по-друге, натуралізація — це надання громадянства тієї чи іншої держави фізичній особі, яка не має цього громадянства на момент натуралізації; по-третє, натуралізація реалізується в порядку, встановленому даною державою; по-четверте, натуралізація здійснюється за проханням і за згодою зацікавленої особи. Згода на натуралізацію повинна бути чітко обумовлена.

Таким чином, набуття громадянство України шляхом натуралізації за індивідуальними заявами можуть іноземні громадяни та особи без громадянства. Для цього їм потрібно виконати зазначені у ст. 16 Закону про громадянство України умови:

- 1) відмовитись від іноземного громадянства;
- 2) постійно проживати на території України протягом останніх п'яти років перед подачею клопотання. Це правило не поширюється на осіб, які прибули в Україну на постійне проживання і виявили бажання стати громадянами України за умов, якщо вони народились чи довели, що хоча б один із їхніх батьків, дід чи баба народилися на її території, і не перебувають у громадянстві інших держав;
- 3) володіти українською мовою в обсязі, достатньому для спілкування;
- 4) мати законні джерела існування;
- 5) визнавати і виконувати Конституцію України та Закони України.

Вказані вимоги можуть не враховуватись тільки у виняткових випадках, а саме щодо осіб, які мають видатні заслуги перед Українською державою. Рішення щодо цих осіб приймає Президент України.

Умова постійного проживання на території України перед прийняттям громадянства має велике значення як для особи, що подає клопотання про прийняття до громадянства, так і для держави. Якщо особа вирішує стати громадянином України, то вона, звичайно, повинна поважати закони і Конституцію, знати суспільно-політичну ситуацію в країні, відмовитись від іноземного громадянства. Також цілком слушне й те, що для повноцінного життя особа повинна знати мову і мати законні джерела існування. Ці умови відповідають "критеріям демократичності і справедливості, а значить інтересам громадян і держави. Вилучення хоча б однієї із зазначених умов — і особа просто не зможе повноцінно користуватися правами громадянина України і виконувати його обов'язки, тобто фактично не зможе бути громадянином України. Саме тому така особа і юридично не може бути громадянином України"<sup>1</sup>.

Застосований у законі принцип, відповідно до якого здійснюється прийняття до громадянства Української держави, можна сформулювати так: прийнятими до нього можуть бути з усіх бажаючих лише ті особи, які мають реальні умови користуватися правами і виконувати обов'язки громадянина України.

Законодавство України встановлює обмеження щодо набуття громадянства окремими особами. Зокрема, в громадянство України не приймаються особи, які:

“1) вчинили злочини проти людства чи здійснювали геноцид, чинили насильницькі дії проти національної державності України;

2) засуджені до позбавлення волі до зняття судимості;

3) перебувають під слідством або уникають покарання чи вчинили злочин на території іншої держави;

4) перебувають на військовій службі, у службі безпе-

---

<sup>1</sup> Чалій П. Ф. Громадянство України : Законодавство та практика його реалізації // Політика і час. — 1993. — № 9.

ки, в правоохоронних органах, органах юстиції або органах державної влади іноземної держави”<sup>1</sup>.

Подібні умови прийому до громадянства встановлює кожна демократична держава. Наприклад, в Конституції Франції вказано, що в громадянство не приймаються особи, “якщо характер і спосіб життя їх не визнані гідними”<sup>2</sup>.

Як бачимо, такі обмеження цілком доцільні, оскільки прийом до громадянства — це двостороння акція, за якої однією з сторін є особа, яка клопочеться про надання громадянства, а іншою — держава. Безперечно, держава не може байдуже ставитись до надання громадянства, особливо зараз, в умовах зростання злочинності, тероризму.

Підставою для набуття громадянства є також інша форма, що наближається до натуралізації — репатріація (повернення на батьківщину та відновлення в громадянстві). Поновлення у громадянстві України можливе для особи, яка раніше перебувала у громадянстві України, але потім з якоїсь причини втратила це громадянство. Від натуралізації поновлення в громадянстві відрізняється спрощеним порядком вирішення питання. В такому випадку не враховуються положення абзацу першого пункту третього частини другої ст. 16 Закону про громадянство України<sup>3</sup>.

Набуття громадянства може бути передбачене і міжнародними угодами, що стосуються територіальних змін. При територіальних змінах, “коли якась територія переходить від однієї держави до іншої, жителям такої території надається право обирати громадянство тієї чи іншої держави”<sup>4</sup>. В такому випадку має місце така форма, як *оптація* (*optatio* — лат. вибір, бажання) або вибір громадянства за бажанням. Прикладом може бути протокол по радянсько-чехословацькому договору 1945 р.

<sup>1</sup> Закон України “Про громадянство України” від 16 квітня 1997 року. — Ст. 16.

<sup>2</sup> Кумик Г. Н. Закон о гражданстве СССР. — М., Юр. лит-ра, 1980. — С. 50.

<sup>3</sup> Закон України “Про внесення змін і доповнень в Закон України “Про громадянство України” від 16 квітня 1997 року”

<sup>4</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 1996. — С. 128.

про Закарпатську Україну. Указом Президії Верховної Ради від 31 жовтня 1946 р. на підставі Угоди між Урядом СРСР і Чехословацької Республіки від 10 липня 1946 р. про оптацію і переселення було встановлено, що: 1) особи чеської і словацької національності і члени їхніх родин, які переселяються з СРСР до Чехословаччини, визнаються такими, що вибули з радянського громадянства з моменту їх виїзду, і 2) особи російської, української та білоруської національностей, а також члени їхніх родин, які переселяються з Чехословаччини до СРСР на підставі тієї ж Угоди, набувають радянського громадянства з моменту їх прибуття на територію СРСР. Це приклад колективної оптації, але оптація може бути й індивідуальною. При цьому мається на увазі, що оптант буде жити на території держави, громадянство якої він обирає. Оптація повинна провадитися в суворій відповідності до принципів самовизначення націй та інших загальноновизнаних принципів міжнародного права.

Переселення, на відміну від оптації, включає елемент примусу і тому застосовується як винятковий спосіб, а також з метою уникнення конфліктів у майбутньому. Так, після Першої світової війни було переселено німців з Польщі, Чехословаччини й Угорщини у Німеччину, а чехів і поляків, угорців та українців — у межі національних кордонів. У зв'язку з цим між зацікавленими державами були підписані угоди про порядок переселення.

У деяких договорах та угодах з питань громадянства застосовується термін "обмін населенням". Обмін населенням здійснюється, звичайно, за національною ознакою і з дотриманням принципу добровільності.

Свобода й добровільність вибору громадянства України впливає із самої суті взаємовідносин особи і держави. Будь-яка людина при бажанні може набути, вийти або змінити громадянство, якщо вона не порушувала норм законодавства.

Закон про громадянство України встановлює громадянство дітей при зміні громадянства батьків і при усиновленні.

"При зміні громадянства батьків, внаслідок якої обоє стають громадянами України або обоє виходять з

громадянства України, змінюється відповідно громадянство їхніх дітей, які не досягли 14 років.

Якщо відомий один із батьків дитини, то при зміні громадянства цього батька відповідно змінюється громадянство дитини, яка не досягла 16 років”, — так проголошує ст. 21 Закону про громадянство України. Тобто зміна громадянства України відбувається автоматично, і на це не потрібна згода дітей.

Якщо обое з батьків або один з батьків дитини, яка проживає на території України, виходять з громадянства України і при цьому не беруть участі у вихованні дитини, над якою встановлено опіку чи піклування громадян України, дитина за клопотанням батьків, опікуна або піклувальника зберігає громадянство України<sup>1</sup>.

Законодавством України регулюється питання набуття дитиною громадянства України в разі набуття громадянства України одним з батьків. Передбачається при цьому три варіанти набуття громадянства. Перший — якщо громадянином України стає один з батьків, а другий залишається іноземним громадянином, дитина може набути громадянство України за клопотанням про це того з батьків, який набуває громадянства України, та при згоді другого з батьків. Другий варіант — якщо громадянином України стає один з батьків, а другий залишається особою без громадянства, дитина, яка проживає на території України, стає громадянином України.

І третій варіант — якщо громадянином України стає один з батьків, а другий залишається особою без громадянства, дитина, яка проживає поза територією України, може набути громадянства України за клопотанням про це того з батьків, який набуває громадянства України (ст. 24). Як бачимо, законодавство спрямоване на забезпечення прав дитини, на недопустимість ситуації її безгромадянства або подвійного громадянства.

Українське законодавство про громадянство детально регламентує питання набуття дітьми громадянства України у випадку їх усиновлення, а також збереження дітьми громадянства України у разі їх усиновлення.

<sup>1</sup> Закон України “Про громадянство України” від 16.04.1997 р. — Ст. 22.

Так, ст. 26 Закону встановлює, що дитина, яка є громадянином України і усиновлена іноземними громадянами або подружжям, один з якого є громадянином України, а другий — особою без громадянства, зберігає громадянство України, але за клопотанням усиновителів такої дитині може бути дозволено змінити громадянство. Автоматичне збереження за дитиною громадянства України особливо важливе в тому випадку, коли іноземна держава не надає усиновленій дитині свого громадянства.

Дитина, яка є громадянином України і усиновлена особами без громадянства або подружжям, один з якого є громадянином України, а другий — особою без громадянства, зберігає громадянство України. Ця норма Закону про громадянство захищає права і законні інтереси дитини, чітко забезпечує її правовий статус.

Принагідно зауважимо, що зміна громадянства дітей віком від 16 до 18-ти років у разі зміни громадянства їх батьків, а також у разі усиновлення може відбуватися тільки за їх згодою.

#### 4. Припинення громадянства України

Показником демократичності і справедливості Закону “Про громадянство України” є вільний вихід особи з українського громадянства як одна з підстав припинення громадянства. Також існують ще дві підстави, внаслідок яких громадянство України припиняється. Це, по-перше, втрата громадянства, і, по-друге, громадянство може бути припинене за підставами, передбаченими міжнародними договорами, які ратифіковані Верховною Радою України. Закон України не передбачає ще одну підставу, яка поширена в деяких країнах, зокрема позбавлення особи громадянства як санкція держави.

Отже, громадянство України *припиняється*:

- 1) внаслідок виходу з громадянства України;
- 2) внаслідок втрати громадянства України;
- 3) за підставами, передбаченими міжнародними договорами, які ратифіковані Верховною Радою України, — так проголошує ст. 19 Закону.

Вихід з громадянства (експатріація — від лат. ex — колишній, patria — батьківщина) відбувається тільки за ініціативою самої особи (по відношенню до дітей можуть діяти їхні законні представники). Вихід з громадянства України здійснюється за клопотанням особи (ст. 19).

Вихід з громадянства передбачається законами більшості країн світу. Право громадянина на вихід з громадянства випливає зі ст. 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р., де говориться, що кожна особа має право залишити будь-яку державу, враховуючи свою власну. Ст. 25 Конституції України передбачає, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство України.

Експатріація може бути вільною або мати дозвільний характер. Вільна експатріація характерна для англо-американської системи права. Вихід же особи з громадянства у дозвільному порядку відбувається шляхом подачі зацікавленою особою клопотання. На вихід особи з громадянства в такому випадку необхідний дозвіл компетентного органу.

Існування такого порядку пов'язане з тим, що держава передбачає певні умови, за яких особа не може вийти з громадянства.

Оскільки громадянство — це правовий зв'язок, який виявляється у правах і обов'язках, то можна припустити, що при невиконанні певних обов'язків вихід з громадянства може бути обмежений на деякий час, тобто до виконання цих обов'язків.

Вихід з громадянства повинен чітко регулюватися законодавством країни. В принципі, вихід особи з громадянства повинен розглядатись як право особи, з одного боку, і обов'язок держави дозволити вихід з громадянства, — з іншого боку. Відмова у виході з громадянства повинна розглядатись як неправомірна, якщо особа не має перед державою невиконаних обов'язків. У свою чергу, обсяг прав і обов'язків встановлюється самостійно, згідно з принципом державного суверенітету. І відмова особі у виході з громадянства у зв'язку з невиконанням певних обов'язків, зміст яких не суперечить загальноприйнятим нормам міжнародного права, повинна розглядатись як правомірна.

Закон України передбачає відмову в клопотанні, “якщо особа, яка порушила клопотання про вихід, має невиконані зобов’язання перед державою або майнові зобов’язання, з якими пов’язані істотні інтереси юридичних чи фізичних осіб на території України, або якщо вихід з громадянства призведе до статусу особи без громадянства”.

У Законі України “Про громадянство України” не вказується прямо на відмову у виході з громадянства України у зв’язку з непроходженням громадянином дійсної військової служби, але це розуміється, очевидно, законодавцем як “невиконані перед державою обов’язки”.

Більшість країн поступово відмовляються від заборони виходу з громадянства у зв’язку з непроходженням особою військової служби.

Законодавство більшості країн також передбачає для біпатридів вихід з громадянства у формі відмови від громадянства. Таке положення закріплене в Гаазькій конвенції 1930 р.<sup>1</sup> і Європейській конвенції про скорочення випадків множинності громадянства 1963 р.<sup>2</sup> Закріплення в законодавстві такої форми виходу з громадянства характерно для країн з дозвільною системою виходу з громадянства.

Поширеним є таке положення, що особа, яка бажає вийти з громадянства, повинна мати громадянство іншої держави або отримати його протягом певного строку після виходу з громадянства (Німеччина, Японія, Австралія).

Таким чином, бажання мати громадянство іншої країни є не тільки умовою, а й, практично, підставою для виходу з громадянства.

Закон України про громадянство не пов’язує вихід з громадянства з набуттям особою нового громадянства. Однак ст. 19 Закону “Про громадянство України”<sup>3</sup> передбачає, що “у виході з громадянства України може

---

<sup>1</sup> Гаазька конвенція з деяких питань, що стосуються колізій законодавства про громадянство. — Ст 6, 7

<sup>2</sup> Конвенція про скорочення випадків множинності громадянства від 6.05.1963 р. — Ст. 2.

<sup>3</sup> Закон “Про громадянство України (Нова редакція)” від 16.04.1997 р.

бути відмовлено, якщо вихід з громадянства призведе до статусу особи без громадянства". Тобто, практично, підтверджується те, що бажання набути громадянство другої держави є підставою виходу з громадянства і в Україні.

За законодавством деяких країн натуралізація особи в іншій державі є підставою для автоматичної втрати громадянства. В цьому разі держава в своєму законодавстві тільки констатує, що особа не може більше бути громадянином держави. При автоматичній втраті громадянства громадянство може втрачатись як з моменту здійснення факту, передбаченого законодавством, так і з моменту видання компетентним органом юридичного акту. Громадянство України втрачається від дня видання Указу Президента України. Тобто втрата громадянства відбувається не автоматично, а в порядку, передбаченому законом.

Згідно з чинним Законом про громадянство України (ст. 20), громадянство України втрачається:

1) внаслідок вступу особи на військову службу, службу безпеки, в поліцію, органи юстиції або в інші органи державної влади та управління в іноземній державі без згоди на те державних органів України;

2) якщо громадянство України набуто внаслідок подання завідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів;

3) якщо особа, яка перебуває за межами України, не стала на консульський облік протягом семи років.

Перша підстава втрати громадянства притаманна багатьом законодавствам багатьох країн світу, хоча деякі держави застерігають, що позбавлення громадянства неможливе, якщо особа стає апатридом, що закріплено в Конвенції 1961 р. про скорочення кількості осіб без громадянства.

Друга підстава також дуже поширена.

Третя ж підстава втрати громадянства — перебування особи, яка знаходиться за межами України, на консульському обліці, трапляється досить рідко. Конвенція ООН про скорочення кількості осіб без громадянства 1961 року встановлює наступну норму: "Громадянин не втрачає громадянства ні в випадках залишення ним його

країни, ні в результаті проживання на території іноземної держави, ні через порушення обов'язку заявити про своє місцезнаходження, ні з іншої подібної підстави, якщо він стає апатридом”<sup>1</sup>.

## 5. Органи, які вирішують питання, пов'язані з громадянством України

До органів, які беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних з громадянством, належать: Президент України; Комісія з питань громадянства при Президентові України; Міністерство внутрішніх справ і підвідомчі йому органи; Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва і консульські установи України за кордоном.

В системі органів, покликаних вирішувати питання щодо громадянства, найбільше повноваження має Президент України, оскільки він як глава держави уповноважений вирішувати питання, пов'язані із громадянством України. Конституція України встановлює, що Президент приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні іноземним громадянам і особам без громадянства (ст. 106, п. 26). Закон “Про громадянство України” також підтверджує: “Президент України приймає рішення про: 1) прийняття до громадянства України, 2) припинення громадянства України”<sup>2</sup>. Тобто саме Президент України приймає остаточні рішення щодо цих питань. З питань громадянства Президент видає Укази. Всі інші державні органи, пов'язані з вирішенням питань громадянства, здійснюють лише підготовчу роботу.

До органів, які відають питаннями громадянства України, Закон зараховує Комісію з питань громадянства України, яку створює Президент для попереднього розгляду питань, пов'язаних з громадянством. Ця Комісія взаємодіє з МВС та МЗС України, органами куль-

<sup>1</sup> Конвенція ООН про скорочення безгромадянства, 1961. - Ст. 7, п. 3.

<sup>2</sup> Закон України “Про громадянство України” від 16 квітня 1997 року з наступними змінами і доповненнями. — Ст. 28.

тури, науки й освіти щодо проблем громадянства. Комісія підтримує зв'язки з українськими та закордонними організаціями з питань поновлення чи набуття громадянства. Через засоби інформації вона дає пояснення стосовно громадянства, проводить конференції і наради з цих питань.

Комісія вносить на розгляд Президента України зауваження по кожній заяві. Вона дає висновки про збереження умов прийому в громадянство: відмова від іноземного громадянства; постійне проживання на території України протягом останніх п'яти років; володіння українською мовою в обсязі, достатньому для спілкування; існування законних джерел існування; визнання і виконання заявником Конституції України. Комісія з'ясовує факти, які можуть бути перешкодою особі стати громадянином України. Рішення Комісії оформляється протоколом, який підписується всіма членами Комісії, що брали участь у засіданні.

Міністерство внутрішніх справ України і його органи на місцях виконують велику підготовчу роботу з питань, пов'язаних з громадянством України. Ст. 29 Закону про громадянство України передбачає наступні повноваження органів внутрішніх справ: 1) прийняття від осіб, які проживають на території України, заяв з питань громадянства України і разом із необхідними документами надіслання їх на розгляд Президента України; 2) визначення належності осіб, які проживають на території України, до громадянства України; 3) підготовка представлень про втрату громадянства України особами, які проживають на території України; 4) реєстрація припинення громадянства особами, які постійно проживають на території України.

Цікаво, що нова редакція Закону "Про громадянство України"<sup>1</sup> визначає таке повноваження, як реєстрація припинення громадянства України особами, які постійно проживають на території України, а окремим пунктом вносить підготовку подання про втрату громадянства України особами, які постійно проживають на

---

<sup>1</sup> Проект Закону "Про громадянство України (нова редакція)" від 20 січня 1997 р.

території України. Але кому вони готують таке подання, не вказується. Мабуть, Комісії з питань громадянства при Президентові України.

Взагалі Міністерство внутрішніх справ і підвідомчі йому органи, які наділені відповідною компетенцією, виконують три основні функції. По-перше, вони приймають від осіб, які постійно проживають на території України, заяви з питань громадянства на ім'я Президента України через органи внутрішніх справ за місцем постійного проживання заявників. Заява повинна бути скріплена підписом заявника із зазначенням дати складання.

Міністерство внутрішніх справ перевіряє факти і документи, які надані заявником, після чого направляє клопотання з питань громадянства зі своїм висновком і висновком Міністерства закордонних справ України до Комісії при Президентові України у питаннях громадянства та до Служби безпеки України, яка, в свою чергу, свій висновок по даній справі надсилає також до Комісії при Президентові України у питаннях громадянства.

Щодо функцій Міністерства внутрішніх справ, то, по-друге, органи внутрішніх справ приймають остаточні рішення щодо належності осіб, які постійно проживають на території України, до українського громадянства, реєструють втрату громадянства України особами, які проживають на території України. Щодо визначення належності до громадянства України, то заява подається в органи внутрішніх справ за місцем постійного проживання цієї особи. При визначенні Комісією при Президентові України у питаннях громадянства належності особи до громадянства України застосовуються законодавчі акти України і правила міжнародних договорів України, що діяли на момент настання обставин, з якими пов'язується належність особи до громадянства України.

По-третє, органи внутрішніх справ ведуть облік осіб, які проживають на території України, і визначають їх належність до громадянства України. Також на них покладено виконання рішень у питаннях громадянства щодо осіб, які постійно проживають в Україні. А саме:

видавати паспорт громадянина України особам, які набули громадянства України у встановленому Законом порядку, або робити відповідний запис про належність до громадянства України у документах дітей, які не досягли 16-ти років. Особам, які проживають в Україні і не є громадянами України — видавати посвідки на проживання.

Питаннями, пов'язаними з громадянством України, займаються також Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України за кордоном. По суті, ця система відомчих органів виконує три основні функції з питань, пов'язаних із громадянством: підготовчу, реєстраційну та облікову, тому що вони: 1) приймають від осіб, які постійно проживають за кордоном, заяви з питань громадянства України і разом з необхідними документами надсилають їх на розгляд Президента України; 2) визначають належність осіб, які постійно проживають за кордоном, до громадянства України; 3) реєструють втрату громадянства України особами, які постійно проживають за кордоном; 4) ведуть облік громадян країни, які постійно проживають за кордоном (ст. 31).

Нова редакція Закону від 16 квітня 1997 р. додає до повноважень Міністерства закордонних справ України, дипломатичних представництв та консульських установ ще й таке: "готують подання про припинення громадянства України особами, які постійно проживають за кордоном, та, в залежності від підстав припинення, оформляють такі документи: 1) подання; 2) документ, що підтверджує факт добровільного набуття особою громадянства іншої держави; 3) документ, який підтверджує, що особа перебуває на військовій службі, у службі безпеки, правоохоронних органах, органах юстиції іншої держави; 4) висновок відповідних органів про неправдиві відомості або фальсифікацію документів, які були подані для набуття громадянства України, або рішення суду; 5) документ відповідного дипломатичного представництва чи консульської установи України про те, що особа, яка постійно проживає за кордоном, протягом п'яти років без поважних причин не стала на консульський облік".

Усі функції щодо порядку розгляду заяв і подань з питань громадянства України, які на території України виконує Міністерство внутрішніх справ України, та нотаріальні функції щодо таких заяв і подань за кордоном здійснюють дипломатичні представництва або консульські установи України.

## 6. Правовий режим іноземців та осіб без громадянства в Україні

Відповідно до Закону України "Про правовий статус іноземців" від 4 лютого 1994 р. поняття "іноземець" охоплює дві категорії осіб. Ст. 1 Закону дає таке визначення: іноземцями в Україні визнаються іноземні громадяни, особи, які належать до громадянства іноземних держав і не є громадянами України, та особи без громадянства, особи, які не належать до громадянства будь-якої держави.

Іноземці мають ті самі права і свободи та виконують ті самі обов'язки, що й громадяни України, і є рівними перед законом, якщо інше не передбачене чинним законодавством України (ст. 26 Конституції України).

Особливістю статусу іноземців і осіб без громадянства є те, що, з одного боку, їм забезпечують фактичні та юридичні передумови для реалізації прав і свобод, а з іншого — встановлюються певні обмеження, що повністю відповідають нормам міжнародного права.

За своїм правовим статусом усі іноземці в Україні діляться на:

1) іноземних громадян, які на законних підставах тимчасово проживають на території держави або іммігрували на постійне проживання. Іноземці, які іммігрували на постійне проживання або для тимчасового працевлаштування, отримують посвідки відповідно на постійне або тимчасове проживання;

2) іноземців, які перебувають в Україні на іншій законній підставі, вважаються такими, що тимчасово перебувають в Україні. В Законі чітко визначено, за яких умов іноземець може отримати дозвіл на імміграцію та іммігрувати на постійне проживання. Це можливо, якщо він:

- має в Україні законне джерело існування;
- перебуває у близьких родинних відносинах з громадянами України;
- перебуває на утриманні громадянина України;
- має на своєму утриманні громадянина України;
- в інших, передбачених законами України, випадках.

Відповідно до Конституції України і Закону України “Про статус іноземців” іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок. Також іноземці можуть набути статусу біженців за підстав і в порядку, передбачених Законом України “Про біженців” від 24 грудня 1993 р. Питання про надання статусу біженця вирішують у межах своєї компетенції органи міграційної служби Міністерства України у справах національностей та міграції в Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Закон “Про статус іноземців” передбачає можливість натуралізації іноземців, тобто набуття громадянства України за умов і підстав, визначених Законом України “Про громадянство України”.

Законодавство України передбачає досить великий комплекс прав і свобод для іноземних громадян та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах. Перелік основних прав, свобод та обов’язків іноземців міститься у другому розділі Закону. Іноземці мають право на відпочинок, охорону здоров’я, житло, участь в об’єднаннях громадян, але вони не можуть бути членами політичних партій України.

Також іноземці можуть займатися інвестиційною, зовнішньоекономічною та іншими видами підприємницької діяльності, передбаченими законодавством України. Іноземці мають право на трудову діяльність в Україні, але не можуть призначатись на деякі посади або займатись певною трудовою діяльністю, якщо відповідно до законодавства України це пов’язано з належністю до громадянства України.

Іноземці мають право володіти майном на території України, успадковувати і заповідати його, а також мати особисті немайнові права. Вони мають право на звернення до суду та до інших державних органів для захис-

ту їхніх особистих, майнових та інших прав. У судочинстві іноземці, як учасники процесу, користуються такими самими процесуальними правами, що й громадяни України.

На іноземців не поширюється загальний військовий обов'язок. Також іноземці в Україні не володіють виборчими правами, тобто вони не можуть обирати і бути обраними до органів державної влади й самоврядування, не можуть брати участь у референдумах.

Окремим розділом в Законі про правовий статус іноземців регламентується порядок в'їзду в Україну та виїзду з України іноземців. Іноземці можуть в'їжджати в Україну за дійсними національними паспортами або документами, які їх замінюють. При цьому вони повинні отримати в'їзну візу, якщо інше не передбачено законодавством України. В Законі існують певні обмеження щодо в'їзду в Україну іноземців та їх виїзду з України. Законодавство України передбачає відповідальність іноземців за вчинені злочини, адміністративні або інші правопорушення. Для іноземців, поряд з іншими видами відповідальності, передбачено скорочення терміну тимчасового перебування в Україні, а також видворення за межі України.

Звертаємо увагу на те, що положення Закону про правовий статус іноземців враховують встановлені законодавством України і міжнародними договорами привілеї та імунітети, які надаються співробітникам дипломатичних представництв та працівникам консульських установ іноземних держав в Україні, а також іншим особам. Тобто для зазначених категорій осіб законодавством передбачений режим найбільшого сприяння. Для всіх інших категорій іноземців визначено національний режим, який передбачає, що іноземці не тільки зрівняні в правах з громадянами України, за винятком політичних прав, а й на них покладаються певні обов'язки. Подібна практика повністю відповідає міжнародно-правовим документам в області прав людини, соціального захисту та ін.

\*

# Глава 12

## Громадянські права і свободи людини

### 1. Поняття та види природних прав і свобод людини

Природні права й свободи складають першооснову правового статусу людини і громадянина. Більшість із них мають абсолютний характер, тобто є не тільки невідчужуваними, а й не підлягають обмеженню. Ця група прав і свобод громадян забезпечує недопустимість посягання державних органів, громадських організацій, службових осіб на життя, здоров'я, свободу, честь і гідність людини та недопустимість свавільного позбавлення її життя.

Встановлюючи межі й правила зовнішнього втручання в особисте життя людини, держава дбає про порядок, заснований на суворому додержанні законів, норм моралі, правил співжиття. Водночас держава не відмовляється від тих чи інших заходів примусу щодо осіб, які порушують закони, норми моралі і принципи демократичного суспільства.

Захист прав людини здійснюється різними галузями права. Так, Кримінальний кодекс України передбачає конкретні міри покарання за небезпечні злочини, зокрема, за вбивство, тілесні пошкодження, пограбування, хуліганство тощо; Кодекс законів про працю України містить норми про охорону праці і техніку безпеки; Цивільний кодекс регулює питання, пов'язані з відшкодуванням збитків, заподіяних особі тощо.

Серед досить численних громадянських прав і свобод умовно можна виділити дві основні групи: права і свободи, які захищають людину від свавілля з боку інших осіб, та права і свободи, які захищають людину від свавілля з боку держави.

Перша група громадянських прав і свобод незначна, причому деякі з них містять юридичні гарантії від свавілля як з боку окремих осіб, так і держави водночас. До них належать: право людини на життя і повагу до її

гідності; право на свободу і особисту недоторканність; право чинити опір насильству. Згідно з ідеями “правової держави” і “панування права”, держава не тільки зобов’язана виконувати свої власні закони, а й не може допускати будь-яких актів свавілля відносно своїх громадян.

Ці ідеї втілені в конституційному праві, яке встановлює численні юридичні гарантії, що захищають особу від свавілля з боку держави та її органів. Передбачені гарантії реалізуються у таких правах і свободах, як недоторканність житла, таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, невтручання у сімейне й особисте життя тощо.

## 2. Право людини на життя і повагу до її гідності

Це право проголошується всіма міжнародно-правовими актами про права людини і майже всіма конституціями країн світу як невід’ємне право людини, що охороняється законом. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя (ст. 27 Конституції України).

Право на життя передусім передбачає проведення державою миролюбної політики, яка виключає війни та конфлікти. У мирних умовах гарантії цього права не зводяться до заборони вбивства — це закріплюється Кримінальним кодексом кожної країни. Держава зобов’язана організувати ефективну боротьбу із злочинністю, особливо з терористичними акціями.

Гарантіями права на життя є системи охорони здоров’я і, зокрема, попередження дитячої смертності, охорони від нещасних випадків на виробництві, профілактики дорожньо-транспортних пригод, пожежної безпеки та ін.

Особливе значення має питання про смертну кару. Відповідно до ст. 6 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права в країнах, що не скасували смертної кари, смертні вироки можуть виноситися тільки за найтяжчі злочини, згідно з законом, який діяв під час вчинення злочину. Смертні вироки не виносяться за злочини, вчинені особами, молодшими 18-ти років, і не виконуються щодо вагітних жінок.

Кримінальний кодекс України передбачає смертну кару за деякі злочини, пов'язані головним чином з позбавленням життя інших людей. Засуджений до смертної кари може просити про помилування або про пом'якшення вироку. Президент України здійснює помилування, як правило, за особистими клопотаннями засуджених.

Ст. 28 Конституції України закріплює право кожного на повагу до його гідності. Ця якість людини рівнозначна праву на повагу та обов'язку поважати інших. Вона досягається формуванням особи, яка усвідомлює свою свободу, рівність та захищеність.

Гідність конкретизується у правах людини, які захищає держава. Гідність, якщо вона належним чином захищена, — це фундамент демократії та правової державності.

Конституція встановлює, що ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню. Ця норма відтворює положення ст. 7 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права й розглядає катування та інші жорстокі види поводження і покарання, що принижують гідність особи, як грубі порушення прав людини. Але, по суті, цілям захисту гідності служать й інші норми Конституції: право на достатній життєвий рівень, недоторканність приватного життя, захист людиною своєї честі та доброго імені, заборона збору інформації про приватне життя, заборона насильницького проникнення в житло тощо.

Чимало правових норм, які забезпечують гідність людини, закріплені у кримінальному, кримінально-процесуальному, цивільному законодавстві.

Так, ст. 22 Кримінально-процесуального кодексу України категорично забороняє домагатися визнання від звинуваченого своєї вини шляхом насильства і погроз. Ст. 99 Кримінального кодексу України передбачає відповідальність за доведення до самогубства особи шляхом жорстокого з нею поводження або систематичного припинення її людської гідності, а ч. 2 ст. 123 передбачає відповідальність за незаконне позбавлення волі, вчинене способами, небезпечними для життя або внаслідок за-

подіяння фізичних страждань. Відповідно до ст. 7 Цивільного кодексу України, громадянин або організація вправі вимагати у судовому порядку спростування відомостей, які ганьблять їхню честь та гідність, якщо той, хто поширив такі відомості, не доведе, що вони відповідають дійсності.

У ч. 3 ст. 28 Основного Закону встановлено, що жодна людина без її добровільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим дослідям. Добровільність одержання згоди людини на проведення зазначених дослідів означає, що людина не може піддаватися будь-яким формам насильства для одержання такої згоди.

### 3. Право на свободу і особисту недоторканність

Конституційне право на свободу є одним з найбільших соціальних благ, яке не тільки створює умови, необхідні для всебічного задоволення потреб особи, а й забезпечує демократичний розвиток суспільства. Право на свободу є не що інше, як сама свобода, тобто можливість здійснювати будь-які правомірні дії. У цьому праві закладено обмеження для свободи інших людей, особливо посадових осіб, які мають можливість застосовувати примус до людей. У нерозривному зв'язку з ним знаходиться особиста недоторканність людини, яка поширюється на її життя, здоров'я, честь, гідність. Ніхто не вправі силою або погрозами примушувати людину до будь-яких дій, піддавати її катуванню, обшуку чи завдати шкоди здоров'ю. Людина вправі сама розпоряджатися власною долею, обирати свій життєвий шлях (укладати шлюб, брати участь у голосуванні, найматися на роботу тощо). Гарантії свободи і безпеки особи виступають у формі кримінально-правової заборони будь-яких зворотних дій громадян і посадових осіб. Обмеження цієї свободи допускаються тільки на основі закону та в законних формах, усі заходи примусу мають бути під судовим контролем.

Нововведенням Конституції України є встановлення такої важливої гарантії свободи і недоторканності, як судовий порядок арешту, утримання під вартою. Значен-

ня даної гарантії полягає в тому, що вона закріплює недопустимість арештів громадян в принципі, встановлює винятковий порядок арештів (тобто як виняток із загального принципу) і, визначаючи особливу юридичну процедуру арештів, передбачає контроль за їх законністю з боку судових органів.

Ефективність гарантії цього права, передбаченого ст. 29 Конституції України, забезпечується тим, що держава гарантує кожній особі з моменту затримання право захищати себе 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 затриманого чи заарештованого.

Щоправда, згадані положення, передбачені ст. 29 Конституції України, в дію ще не увійшли. Відповідно до п. 13 розділу XV Конституції "Перехідні положення", протягом п'яти років після набуття чинності Конституцією ще зберігається існуючий порядок арешту, утримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочині.

Кримінально-правовими гарантіями права недоторканності людини є юридичні норми, які встановлюють кримінальну відповідальність за злочини проти життя, здоров'я, свободи особи, явно незаконний арешт або затримання, притягнення явно невинного до кримінальної відповідальності тощо.

Адміністративно-правовими гарантіями права недоторканності людини є юридична регламентація підстав, термінів і форм адміністративних затримань та арештів, дисциплінарна відповідальність службових осіб, винних у порушенні недоторканності людини.

Існують і цивільно-правові гарантії права недоторканності людини. Основа цих гарантій закріплена у ст. 56 Конституції України, яка передбачає право кожного 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, їхніх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

#### 4. Недоторканність житла, таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції

Право на недоторканність житла (ст. 30 Конституції України) є правом кожного на державну охорону його житла від незаконних вторгнень, обшуків та інших посягань з боку службових осіб та окремих громадян. Ця стаття передбачає, що не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду або обшуку інакше, як за вмотивованим рішенням суду. У рішенні суду мають бути чітко визначені місце проведення обшуку або огляду, а також перелік осіб чи предметів, які підлягають розшукові чи арештові. При проведенні обшуку обов'язкова присутність понять з числа незацікавлених у справі осіб, які мають засвідчити факти і результати проведення обшуку та огляду майна.

Правом на охорону житла користуються особи, які є його власниками, законними орендарями або які проживають за договором найму. При цьому житлом визнається і місце тимчасового перебування (готель, будинок-інтернат, гуртожиток, пансіонат). Недоторканність поширюється на особисті речі та папери, що виключає незаконні обшуки та вилучення документів. Але в житло можуть вселятися люди, які мають на це право, — такі дії не є порушенням недоторканності, навіть у випадках незгоди інших проживаючих.

Безперечно, у невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, що підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом, порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду і обшуку.

Недоторканність житла забезпечується системою особливих гарантій, переважно нормами адміністративного, кримінального і кримінально-процесуального права. За порушення цього права передбачена кримінальна відповідальність (ст. 130 Кримінального кодексу України). Порядок, підстави, процедура обшуків та інші дії, причетні до сфери права недоторканності житла особи,

визначені у ст. 177 Кримінально-процесуального кодексу України.

Право таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, передбачене ст. 31 Конституції України, є важливою гарантією права на недоторканність приватного життя особи, її особистої та сімейної таємниці, але воно не може бути зведене тільки до неї. Вимога права про забезпечення таємниці повідомлень виходить за межі приватного життя і значною мірою поширюється на сферу службових або суспільних відносин.

Гарантія цього права забезпечується переважно нормами адміністративного, кримінального і кримінально-процесуального права. За порушення встановленої Конституцією гарантії цього права винна особа може бути притягнута до кримінальної відповідальності за ст. 131 Кримінального кодексу України. Накладання арешту на кореспонденцію і вилучення її в поштово-телеграфних установах, запобігання розголошенню у судовому розгляді справи відомостей про інтимні сторони життя осіб, які беруть участь у справі, регулюються ст. 20, 121, 185, 187 Кримінально-процесуального кодексу України. Щодо обмеження цього права в Конституції зазначається, що 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 потрібну інформацію неможливо.

## 5. Невтручання у сімейне й особисте життя

Сфера особистого життя людини і власне відносини між людьми лише незначною мірою регулюються нормами права. Поведінка людей у цій сфері визначається головним чином особливостями їхньої психології та існуючими в суспільстві нормами моралі. Це зумовлено не тільки труднощами формалізації в нормах права міжособистісних відносин, які будуються на почуттях дружби, любові, поваги чи презирства тощо, а й тим, що за своєю природою людина, крім публічно значущої діяльності (державна служба, участь у політичному житті то-

що), існує як індивід, якому необхідна визначена незалежність від суспільства, держави, інших людей.

Однією з гарантій такої незалежності і є передбачене ст. 32 Конституції України право на невтручання у сімейне й особисте життя, крім випадків, передбачених Конституцією. До змісту цього права належить також охорона таємниці таких сторін особистого і сімейного життя, розголошення яких з тих чи інших причин вважається небажаним (таємниця усиновлення, грошових вкладів, заповітів, стан здоров'я, фотографії тощо).

Правова охорона особистого і сімейного життя відбувається, в основному, у двох напрямках: встановлення меж зовнішнього втручання в цю справу і заборона поширення інформації про особисте життя людей. Тому 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.

Конституційне право на охорону особистого і сімейного життя забезпечується системою спеціальних гарантій: політичних, організаційних, правових. Останні передбачені у ч. 4 ст. 32 Конституції України, Законі України від 2 жовтня 1992 р. "Про інформацію", Цивільному кодексі України та інших правових актах. Зокрема, 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.

\*

## Глава 13

### Політичні права і свободи громадян України

#### 1. Свобода пересування, вибору місця проживання, право вільного залишення території України

Право на свободу пересування, вибір місця проживання, вільне залишення території України належить кожному, хто на законних підставах перебуває в Україні. Отже, цього права позбавлені особи, які проникли в країну внаслідок порушення візового режиму або законодавства про в'їзд. Закріплюючи це право, держава тим самим захищає територію країни, а також своїх громадян, котрі відповідно до своїх інтересів та без усяких перепусток можуть переїжджати з однієї місцевості в іншу й визначати собі місце проживання.

Ст. 33 Конституції України, у якій закріплене це право, повністю відповідає вимогам Загальної декларації прав людини (ст. 13), Міжнародного пакту про громадянські й політичні права (ст. 12). Це повністю стосується як свободи пересування, вибору місця проживання в межах країни, так і можливості залишати свою країну і повертатися до неї.

Закріплення зазначених прав у конституційній нормі має велике значення саме по собі, але воно ще й посилюється тією обставиною, що із свободою пересування і вибору місця проживання тісно пов'язана реалізація багатьох інших конституційних прав і свобод громадян, наприклад, права власності й спадкування, права на житло, працю, охорону здоров'я і медичну допомогу, виборчі права та ін.

Важливе значення має закріплення в Конституції права вільно виїжджати за межі України та безперешкодно повертатися. Порядок реалізації цього права встановлюється Законом України від 21 січня 1994 р. "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України".

Згідно із Законом, громадянинові України може бути тимчасово відмовлено у праві виїзду за кордон у таких

випадках: якщо він обізнаний з відомостями, що становлять державну таємницю; у нього не врегульовано аліментні, договірні чи інші невиконані зобов'язання; проти нього порушено кримінальну справу; засуджений за вчинення злочину; ухиляється від виконання зобов'язань, покладених на нього судовим рішенням; підлягає призову на строкову військову службу; свідомо сповістив про себе неправдиві відомості; до нього подано цивільний позов до суду; за вироком суду визнаний особливо небезпечним рецидивістом чи перебуває під адміністративним наглядом міліції.

Даний перелік є вичерпним, і кожна підстава припиняє свою дію по закінченню визначеного часу (відбуття покарання, виконання зобов'язань, закінчення строку військової служби тощо).

Істотним у праві на виїзд з України є те, що громадянин України не може бути позбавлений права у будь-який час повернутися в Україну.

## 2. Право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації

Розвинута система громадських об'єднань — невід'ємний елемент громадянського суспільства. З їх допомогою люди можуть спільно вирішувати загальні проблеми, задовільняти та захищати свої потреби й інтереси. Громадські об'єднання не залежать від держави, вони здатні впливати на державні інститути і водночас захищати суспільство від необгрунтованого втручання держави в громадське життя. Конституційне право на свободу об'єднання є юридичною основою створення й діяльності політичних партій, професійних спілок та інших громадських організацій.

Названі конституційні положення конкретизуються в Законі України від 16 червня 1992 р. "Про об'єднання громадян", який регламентує зміст права об'єднання, його основні державні гарантії, порядок їх створення, діяльності, реорганізації та ліквідації.

Об'єднання громадян — це добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Об'єднання громадян незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) визнаються політичною партією або громадською організацією. Зокрема, політичною партією є об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які головною метою мають участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого самоврядування і представництво в їх складі. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Громадською організацією є об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

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 професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Вони здійснюють нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю і правил по охороні праці, доглядають за житлово-побутовим обслуговуванням працівників, утримують культурно-освітні заклади, будинки відпочинку, профілакторії, санаторії, туристичні та спортивні установи.

Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність або неналежність до політичних партій чи громадських організацій. Конституція гарантує добровільність вступу в об'єднання і перебування в ньому, виключає будь-який примус. Членство у будь-якій партії або профспілці не може бути умовою заняття посади в державній організації чи взагалі служити підставою для обмеження прав та свобод людини.

Усі об'єднання громадян рівні перед законом. Обмеження щодо діяльності політичних партій та громадських організацій і членства в них встановлюються тільки Конституцією і законами України.

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, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильництва, на розпалювання між-етнічної ворожнечі, посягання на права й 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 й організаціях.

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

Держава гарантує політичним партіям і громадським організаціям рівні умови для виконання ними своїх завдань, що служить фактичною і юридичною підставою для реалізації громадянами України свого права на об'єднання.

### 3. Право брати участь в управлінні державними справами, всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраним

Це право означає гарантовану громадянам України можливість як безпосередньо, так і через своїх представників здійснювати всю повноту влади. Дане право розвиває закріплене у ст. 5 Конституції України положення про народовладдя, яке має узагальнений, декларативний характер. А конкретно встановлюється право громадян на участь у проведенні референдумів і вільних виборів та бути обраними в органи державної влади, органи місцевого самоврядування, право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Закріплене у ст. 38 Конституції України право громадян повністю відповідає міжнародним нормам, зокрема, передбаченому у п. "а" ст. 25 Міжнародного пакту

про громадянські і політичні права положенню про право кожного громадянина без будь-якої дискримінації та без обґрунтованих обмежень брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників”.

Ефективне та безперешкодне здійснення цього права потребує конкретизації в законодавстві, встановлення відповідних правил, процедур, заходів правового захисту.

Всеукраїнський й місцеві референдуми є конкретними інститутами прямого та безпосереднього народо-владдя. За їх допомогою громадяни реалізують своє право на участь в управлінні державними справами.

Право громадян обирати й бути обраним стоїть у центрі всіх процесів формування органів держави, тобто має владноутворюючий характер. Загальні вибори органів державної влади та органів місцевого самоврядування надають народові унікальну можливість контролю за діяльністю цих органів, включаючи повну зміну влади. Вибори є вільними і здійснюються на основі загального, рівного й прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Право обирати мають громадяни України, які на день проведення виборів досягли 18-ти років, за винятком осіб, яких визнано судом недієздатними. Право бути обраними мають особи залежно від виду виборів, зокрема, народним депутатом може бути обраний лише громадянин України, який на день виборів досяг 21-го року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Депутатом місцевої Ради може бути обраний громадянин, який має право голосу і на день виборів досяг 18-ти років.

Право доступу до державної служби означає, що громадянам України має бути забезпечена реальна можливість займати за виборами, конкурсом, або призначенням посади в державних органах та їх апараті і здійснювати відповідні державні функції. Право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у

встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Закон України від 16 грудня 1993 р. "Про державну службу" визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті.

#### 4. Право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи й демонстрації

Це право призначене для забезпечення політичної свободи думок, переконань та висловлювань в Україні. За юридичним змістом воно гарантує громадянам України можливість вільно і необмежено виражати, обговорювати, роз'яснювати, переконувати й поширювати у будь-якій формі (в межах закону) свої думки, переконання і погляди з усіх питань суспільного, політичного, економічного та суто культурного життя країни, зокрема, важливих питань, пов'язаних з обговоренням проєктів законів і рішень загальнодержавного й місцевого значення.

Ст. 39 Конституції України зобов'язує організаторів проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій завчасно сповіщати про це органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, що гарантує органам влади можливість втручання, коли ті чи інші заходи спрямовані до цілей, які суперечать законові. Здійснення щойно перерахованих політичних свобод забезпечується наданням громадянам та їх організаціям громадських приміщень, вулиць, майданів, можливості широко розповсюджувати відповідну інформацію, використовувати для цього пресу, телебачення і радіо.

Обмеження щодо реалізації даного права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання заворушенням чи злочинам, задля охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Відповідальність за порушення передбаченого порядку організації і проведення зборів, мітингів, походів і

демонстрацій передбачається Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Зміст ст. 39 Конституції відповідає положенням міжнародних договорів. Так, у ч. 1 ст. 20 Загальної декларації прав людини встановлено, що “кожна людина має право на свободу мирних зборів та асоціацій”, а у ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права “визначається право на мирні збори. Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які необхідні в демократичному суспільстві в інтересах громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я й моральності населення або захисту прав і свобод інших осіб”.

**5. Право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів**

Закріплене у ст. 40 Конституції України право на звернення є важливим засобом здійснення й захисту інших прав та свобод громадян, зміцнення зв'язків населення з державним апаратом, участі громадян в управлінні державними справами. Звернення громадян у державні органи і органи місцевого самоврядування сприяє посиленню контролю народу за їх діяльністю, боротьбі з тяганиною та бюрократизмом.

Праву громадян на особисте звернення, направлення індивідуальних чи колективних звернень відповідає обов'язок органів та посадових осіб, яким вони направлені, уважно, в установленому порядку та у встановлені строки розглянути їх і прийняти щодо них законні й обгрунтовані рішення.

Положення цієї статті Конституції конкретизовані в Законі України від 2 жовтня 1996 р. “Про звернення громадян”. Закон виділяє три види звернень: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги. Оскарженими можуть бути дії або бездіяльність в управлінській сфері, внаслідок яких: порушено права та законні інтереси чи свободи громадянина; створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи

свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності. Звернення подаються до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб. У зверненні має бути викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви, скарги, вимоги, прохання. Звернення обов'язково має бути підписаним. Анонімні звернення не розглядаються. Забороняється відмова у прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови. Якщо звернення не входить до повноважень тих органів, куди воно направлено, воно у строк не більше п'яти днів пересилається за належністю відповідному органу чи посадовій особі. Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються. Забороняється переслідувати громадян і членів їх сімей за подання звернення. Не допускається розголошення одержаних із звернень відомостей про особисте життя громадян без їх згоди чи відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом. Звернення розглядаються і вирішуються у строк не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, невідкладно.

## 6. Право на інформацію

Право на вільне вираження своїх поглядів охоплює право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір. Це право на свободу інформації гарантується ч. 2 ст. 34 Конституції України і може здійснюватися різними способами: шляхом міжособистісного спілкування, через засоби масової інформації, за допомогою матеріальних носіїв інформації, учбових закладів, на зборах і мітингах, сходах громадян, через різноманітні клуби, лекторії та інші засоби за своїм вибором. Усі ці засоби вважаються законними, якщо при їх використанні виконуються встановлені законодавством правила, які існують, наприклад, для

засобів масової інформації, для проведення мітингів, демонстрацій, походів, пікетування тощо.

Здійснення права на інформацію може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку задля запобігання заворушень чи злочинів, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Конкретні гарантії забезпечення права на інформацію встановлюються в Законі України від 2 жовтня 1992 р. "Про інформацію".

Під інформацією розуміють документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі й навколишньому середовищі. Закон встановлює загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплює право на інформацію в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також розробляє систему інформації, її джерела, визначає статус учасників інформаційних відносин, регулює доступ до інформації та забезпечує її захист, оберігає особу й суспільство від неправдивої інформації.

Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію. Це означає створення умов для вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадянські, політичні, економічні та інші права, свободи й інтереси юридичних осіб. Кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законами України.

Право на інформацію забезпечується: обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування інформувати громадян про свою діяльність та прийняті рішення; створенням у державних органах

спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації, вільним доступом суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів (обмеження цього доступу зумовлюється лише специфікою цінностей та особливими умовами їх зберігання, які визначаються законодавством); створенням механізму здійснення права на інформацію; контролем з боку держави за додержанням законодавства про інформацію; встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

\*

## Г л а в а 14

### Економічні, соціальні і культурні (духовні) права й свободи людини та громадянина

#### 1. Основні економічні права людини і громадянина

Окрему важливу групу основних прав і свобод людини та громадянина України складають економічні права.

Конституція України 1996 р. виходить з принципово нової ідеології в закріпленні цих прав порівняно з ідеологією колишніх радянських конституцій, в яких проголошувалась вирішальна роль держави у наданні людині економічних прав. Це особливо виявляється у питанні про власність.

Найважливішим елементом правового статусу особи в умовах соціальної ринкової економіки є приватна власність, яка включає право людини і громадянина володіти, користуватися та розпоряджатися своєю власністю та мати доходи. Держава зобов'язана гарантувати захист приватної й інших форм власності.

Економічні права — це можливості людини брати участь у виробництві матеріальних та інших благ. Ці

права належать кожному громадянину. Вони визначають місце людини в економічному і соціальному житті та складають вісь правового статусу громадянина як трудівника.

Систему основних прав і обов'язків громадянина в галузі економічного життя складають:

1. Право на приватну власність;
2. Право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом;
3. Право на користування природними та іншими об'єктами суспільної власності.

Отже, відповідно до нової Конституції України, тепер є три різновидності основних економічних прав громадян України. Коротко розглянемо зміст кожного з них далі, а зараз зазначимо наступне.

Економічні права гарантуються значною мірою рівнем культури службовців державного апарату, їх свідомістю і почуттям відповідальності за доручену їм справу.

Конкретні положення про гарантії цих прав закріплені в Конституції та у відповідних законодавчих актах. Так, наприклад, відповідні звернення громадян мають розглядатися в строк до одного місяця з дня надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення й перевірки — невідкладно, але не пізніше 15 діб від дня надходження в орган, зобов'язаний вирішити питання по суті і повідомити про вжиті заходи.

*Право на приватну власність (ст. 41).* Ч. 1 ст. 41 Конституції України надає кожній людині право володіти, користуватися і розпоряджатися своїм майном та результатами своєї інтелектуальної праці. Конституція України не визначає об'єктів приватної власності.

Об'єктами права приватної 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 праці.

В цьому відображено той факт, що приватна власність в сучасних умовах має не тільки економічну функцію. Вона служить також засобом всебічного і вільного

розвитку особи, створюючи можливості задовольняти не лише економічні, а й культурні, духовні, естетичні потреби і запити особи. Гарантування приватної власності — це один із важливих факторів соціальної стабільності, засіб підвищення добробуту населення.

Непорушність приватної власності і право її успадкування гарантується законом та захищається судом. Закон визначає способи набуття приватної власності та межі користування нею задля забезпечення виконання нею її функцій і доступності для всіх. Ніхто не може бути протиправно позбавлений своєї власності.

Примусове відчуження об'єктів приватної власності може бути здійснене тільки на підставах і в порядку, передбачених у законі, за умови попереднього й повного відшкодування їх вартості. Здійснення громадянами права власності не повинно порушувати прав інших осіб. Кожний має право охороняти свою власність усіма законними засобами.

*Право на підприємницьку діяльність (ст. 42).* У статті зазначається: "Кожний має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом". Це право означає, що кожний сам вільний вибирати, орієнтуючись на свої бажання і можливості, чим займатися: стати підприємцем, менеджером на акціонерному підприємстві або розпочати індивідуальну трудову діяльність. Людина може визначитися, що вигідно для неї особисто, і задалегідь вирішити, коли і що треба робити, що від кого і в якому обсязі й на яких умовах вимагати для реалізації своїх економічних прав та інтересів. Проте приватна ініціатива не може суперечити суспільній користі та моралі, завдавати шкоди особистій безпеці, правам людини та її гідності, порушувати норми економічної безпеки.

Відповідно до ст. 42 Конституції України підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом.

Вільне підприємництво і вільність договорів гарантуються. Не допускається монопольна підприємницька діяльність і недобросовісна конкуренція.

Держава гарантує всім підприємцям, незалежно від обраних ними організаційних форм підприємницької

діяльності, рівні права і створює рівні можливості для доступу до матеріально-технічних, фінансових, трудових, інформаційних, природних та інших ресурсів.

Забезпечення матеріально-технічними ресурсами, що централізовано розподіляються державою, здійснюється тільки за умови виконання підприємцем робіт і поставок для державних потреб.

Спори про відшкодування збитків вирішуються судом загальної юрисдикції або арбітражним судом відповідно до їх компетенції.

*Право на користування об'єктами державної та комунальної власності (ст. 13 і 14)* означає, що кожний громадянин має право користування природними об'єктами права власності народу згідно із законом (с. 13), а відповідно до ст. 41 громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами державної та комунальної власності на основі закону. Об'єктами як першої, так і другої форм власності громадяни користуються, як правило, безкоштовно (наприклад, закладами народної освіти, охорони здоров'я, шляхами, мостами, місцями загального відпочинку). Іншими об'єктами громадяни можуть користуватися за плату в порядку і за умов, встановлених органами, що управляють державним чи комунальним майном.

## 2. Соціальні права й свободи людини і громадянина

Розуміння соціальних прав у Конституції України пов'язане з концепцією соціальної держави.

Як відомо, ця концепція притаманна демократичним країнам світу. Основою її є принцип відповідальності держави за забезпечення своїм громадянам прожиткового мінімуму, який закріплюється в законодавстві.

На визнання західними, а згодом і постсоціалістичними державами соціальних прав як необхідного елемента правового статусу особи вирішальне значення мало закріплення цих прав на міжнародному рівні, передусім у Міжнародному пакті про економічні, соціальні й культурні права 1966 р. Крім того, Міжнародною організацією праці було прийнято більш як 100 конвенцій і

рекомендацій відносно соціальних прав людини й громадянина<sup>1</sup>.

Формула про соціальну правову державу вперше була законодавчо закріплена в конституції Веймарської республіки (нині — ФРН), а згодом в Основному Законі ФРН 1949 р. Її смисл полягає в тому, що держава, яка базується на конституції і праві, повинна нести відповідальність за забезпечення в країні соціальної справедливості і соціальної захищеності.

В сучасних конституціях країн світу соціальні орієнтації держави відображаються по-різному. Франція, Іспанія, Туреччина притримуються формулювань у дусі положень конституції ФРН, Данія, Греція, Італія, Нідерланди формулюють цілі соціальної держави дещо інакше.

Нарешті, в таких країнах, як Норвегія, Швеція і Швейцарія, використовується формула "держава благоденства"<sup>2</sup>. Тут немає текстуального закріплення в конституціях вказівок про соціальні цілі або соціальні програми держави.

Згідно з Конституцією України, основні соціальні права становлять собою певні можливості людини користуватися соціальними благами у сфері матеріального виробництва, трудової діяльності, освіти, здоров'я, відпочинку, які передбачені у відповідних статтях Основного Закону. Соціальні права і свободи є одним з найбільш численних видів прав, які проголошені й закріплені Конституцією. Цей вид прав був пріоритетним і в попередній Конституції України, але тепер ці права значно розширені й наповнені новим змістом.

Відповідно до чинної Конституції, систему соціальних прав складають: право на працю; право на страйк; право на соціальний захист; право на житло; право на достатній життєвий рівень; право на охорону здоров'я, медичну допомогу й медичне страхування.

Право на працю (ст. 43) — одне з фундаментальних, пріоритетних соціальних прав, в ч. 1 ст. 43 дається за-

<sup>1</sup> Карташкін В. А. Международное право и защита прав человека в условиях перехода к рынку. — М., 1995. — С. 45.

<sup>2</sup> Сравнительное конституционное право. — С. 303

гальне визначення цього права і передбачаються гарантії його здійснення.

Зокрема, у Конституції зазначається, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Гарантуючи це право, держава, як зазначається у ч. 2 ст. 43 Конституції, 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. Право на працю, відповідно до ч. 4 ст. 43, включає право на належні, безпечні й здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення. Нарешті, проголошується також, що право на вчасне одержання винагороди за працю захищається законом. У ст. 4 Основного Закону передбачена заборона використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах.

Державі належить контроль за організацією та умовами найманої праці. Юридичні гарантії права на працю містяться у поточному законодавстві (в нормах трудового, адміністративного, сільськогосподарського, кримінального права). Захист трудового права здійснюється державними органами, а також професійними спілками та іншими об'єднаннями громадян.

Право на страйк (ст. 44) — якісно нове для нашої країни право, яке тісно пов'язане з правом на працю. Зокрема, у ст. 44 зазначається, що ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних та соціальних інтересів. Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом із врахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав та свобод інших людей. Страйк — добровільна справа. Ніхто не може бути примушений до участі або неучасті у страйку. Заборона страйку можлива лише на підставі закону.

Право на відпочинок (ст. 45) має кожен, хто працює. Воно забезпечується наданням днів щотижневого відпо-

чинку, 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 і святкові дні, а також інші умови здійснення цього права визначаються законом.

Право на соціальний захист (ст. 46). Конституція проголошує і закріплює це право громадян та визначає конкретні види соціального забезпечення. Зокрема, закріплюється право на забезпечення у старості чи у разі втрати годувальника, у разі повної або часткової втрати працездатності (перехід на інвалідність), при тимчасовій втраті працездатності, а також у випадку безробіття, що сталося з незалежних від громадянина причин. Основні види пенсій передбачає Закон України "Про пенсійне забезпечення" від 5 листопада 1991 р.: пенсії за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника, за вислугу року, а також соціальні пенсії, що призначаються і виплачуються непрацездатним громадянам при відсутності у них права на трудову пенсію.

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

Право на житло (ст. 47). За чинним Основним Законом кожен має право на житло. Можна побудувати будинок і допоміжні для цього 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, у будинках комунального житлового фонду, фонду житлово-будівельних кооперативів. Для осіб, які потребують соціального захисту, на відміну від попереднього порядку, передбачається можливість надання житла державою або органами місцевого самоврядування безкоштовно чи за доступну для них плату відповідно до закону. Житлові будинки, побудовані громадянами України або придбані ними на основі цивільно-правових угод, є їх власністю. Право власності та інші права на житло надійно гаран-

туються. Зокрема, в Конституції зазначається, що ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду (ст. 47).

Право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49) має кожний мешканець України. В Конституції зазначено, що держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безкоштовно: існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності.

Держава дбає про розвиток фізичної культури й спорту, забезпечує санітарно-епідеміологічне благополуччя.

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

В Основному Законі закріплюються і гарантуються й інші соціальні права: щодо шлюбу й сім'ї, дозвілля тощо (ст. ст. 50—52 Конституції України).

### 3. Культурно-духовні права й свободи людини і громадянина

Самостійною групою конституційних прав та свобод людини і громадянина в системі прав та свобод, передбачених Конституцією України, є культурні права й свободи. У найбільш загальному розумінні ці права за своєю суттю є мірою духовності, яку гарантує особі держава із врахуванням умов життя й діяльності громадян, суспільства і держави.

За своїм змістом культурні права і свободи — це суб'єктивні права людини в культурній (духовній, ідеологічній) сфері, це — певні можливості доступу до духовних здобутків свого народу і всього людства, їх завоювання, використання й участі у подальшому їх розвитку. За чинною Конституцією України до культурних прав і свобод належать:

— право на освіту;

— свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості;

— право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності.

Право на освіту (ст. 53) громадян України є своєрідним ядром даної групи прав. У сучасних умовах освіта є однією з найважливіших умов всебічного розвитку особи і передумовою здійснення багатьох конституційних прав.

Зміст права на освіту в найзагальнішому вигляді становить собок гарантовану можливість громадянину одержати середню загальну, середню професійну та вищу освіту в державних і комунальних учбових закладах.

Так, право на освіту охоплює практично всі основні види освіти. Зокрема, в Конституції зазначається, що держава забезпечує доступність і безкоштовність дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти різних форм навчання. Гарантіями права на освіту є, зокрема, обов'язковість загальної середньої освіти: надання державних стипендій та пільг учням і студентам; право громадян безкоштовно здобувати вищу освіту в державних та комунальних навчальних закладах на конкурсній основі.

Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою, зокрема у відповідних школах або класах, чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства (ст. 53).

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

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

Свобода літературної, художньої наукової і технічної

творчості (ст. 54) має загальний характер, тобто цією свободою володіють усі громадяни, а не тільки особи творчих професій. Хоча творчі починання властиві всім видам праці, але найширше вони втілюються у сфері інтелектуальної, духовної діяльності, тому у ст. 47 Конституції України говориться, зокрема, що свобода творчості гарантується захистом інтелектуальної власності громадян, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності: право на результати інтелектуальної, творчої діяльності гарантується, зокрема, заборонаю використовувати або поширювати без згоди авторів результати їх інтелектуальної, творчої діяльності, за винятками, встановленими законом. Крім того, 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 опинилися за її межами (ст. 54).

Право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 54) реалізується за допомогою низки законодавчих актів, якими забезпечується право на вибір і зайняття інтелектуальною, творчою діяльністю, а також забезпечуються права інтелектуальної власності, авторські права і зв'язані з ними майнові права та моральні інтереси. Об'єктами права інтелектуальної власності є твори науки, літератури й мистецтва, винаходи, моделі, промислові зразки, раціоналізаторські пропозиції, знаки для товарів і послуг, результати науково-дослідних робіт та інші здобутки інтелектуальної праці. Ці права гарантуються тим, що без згоди автора (власника) ніхто не може використовувати їх, крім винятків, визначених законом.

З метою захисту своїх прав особа, яка має авторське право, або будь-яку правомочність на твір, для посвідчення авторства на обнародований чи необнародований протягом терміну охорони авторського права твір, може його зареєструвати в офіційних державних реєстрах. Про реєстрацію прав автора видається свідоцтво.

# Глава 15

## Конституційні обов'язки людини і громадянина

### 1. Обов'язок громадян України щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів

Конституція України проголошує захист Вітчизни обов'язком громадян України (ст. 65).

Захист своєї Вітчизни є не тільки правовою, а передусім моральною вимогою до кожного громадянина, моральним та загальним обов'язком. Неухильне виконання цього обов'язку передбачає захист країни, її населення, матеріальних та духовних цінностей, територіальної цілісності і суверенітету країни. Захист Вітчизни виражається у забезпеченні оборони й безпеки держави.

Оборона країни досягається за допомогою політичних, економічних, військових, соціальних, правових та інших заходів. Для оборони країни із застосуванням засобів збройної боротьби утворюються Збройні Сили та встановлюється військовий обов'язок громадян. Він є конкретним виявленням загального військового обов'язку захищати Вітчизну, але адресований конкретним, визначеним законом категоріям громадян. Основною формою виконання військового обов'язку є проходження військової служби. Громадяни відбувають військову службу відповідно до Закону України від 25 березня 1992 р. "Про загальний військовий обов'язок і військову службу". На військову службу призиваються громадяни чоловічої статі у віці від 18 до 29 років, які не мають права на звільнення або відстрочку від призову. Передбачається можливість вступу чоловіків та жінок на військову службу за контрактом. За ухилення від призову на військову службу встановлена кримінальна відповідальність (ст. 72 та 73 Кримінального кодексу України).

Згідно із Законом України від 12 грудня 1997 р. "Про альтернативну (невійськову) службу", формою реа-

## Г л а в а 15

### Конституційні обов'язки людини і громадянина

#### 1. Обов'язок громадян України щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів

Конституція України проголошує захист Вітчизни обов'язком громадян України (ст. 65).

Захист своєї Вітчизни є не тільки правовою, а передусім моральною вимогою до кожного громадянина, моральним та загальним обов'язком. Неухильне виконання цього обов'язку передбачає захист країни, її населення, матеріальних та духовних цінностей, територіальної цілісності і суверенітету країни. Захист Вітчизни виражається у забезпеченні оборони й безпеки держави.

Оборона країни досягається за допомогою політичних, економічних, військових, соціальних, правових та інших заходів. Для оборони країни із застосуванням засобів збройної боротьби утворюються Збройні Сили та встановлюється військовий обов'язок громадян. Він є конкретним виявленням загального військового обов'язку захищати Вітчизну, але адресований конкретним, визначеним законом категоріям громадян. Основною формою виконання військового обов'язку є проходження військової служби. Громадяни відбувають військову службу відповідно до Закону України від 25 березня 1992 р. "Про загальний військовий обов'язок і військову службу". На військову службу призиваються громадяни чоловічої статі у віці від 18 до 29 років, які не мають права на звільнення або відстрочку від призову. Передбачається можливість вступу чоловіків та жінок на військову службу за контрактом. За ухилення від призову на військову службу встановлена кримінальна відповідальність (ст. 72 та 73 Кримінального кодексу України).

Згідно із Законом України від 12 грудня 1997 р. "Про альтернативну (невійськову) службу", формою реалізації

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.

Вимоги щодо охорони пам'яток історії та культури, які належать громадянам та розташовані 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 України від 13 липня 1978 р. "Про охорону і використання пам'яток історії та культури". Цей закон встановлює, що особи, які завдали шкоди пам'яткам історії та культури або її охоронній зоні, зобов'язані відновити у попередньому стані пам'ятку або вказану зону, а при неможливості цього — відшкодувати заподіяні збитки.

Чинне законодавство встановлює правило, за яким у разі відмови добровільно відшкодувати збитки, заподіяні порушеннями порядку використання і охорони природних ресурсів, пам'яток історії та культури, відповідні спори вирішуються в судовому порядку.

### 3. **Обов'язок сплачувати податки**

**і збори в порядку й розмірах, встановлених законом**

Одним із конституційних обов'язків громадян України є обов'язок кожного сплачувати податки й збори в порядку і розмірах, встановлених законом, а також щорічно подавати до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом (ст. 67 Конституції).

За допомогою податків держава забезпечує обороноздатність та безпеку громадян, розвиває економіку, освіту, науку, охорону здоров'я в інтересах всього суспільства.

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, а також відповідальність за порушення податкового законодавства, визначаються Законом України "Про систему оподаткування" (в редакції від 2 лютого 1994 р.).

Прибутковий податок населення сплачує на підставі Декрету Кабінету Міністрів від 26 грудня 1992 р. "Про прибутковий податок з громадян". Платниками податку є громадяни України, іноземні громадяни і особи без громадянства.

Види місцевих податків і зборів, що сплачуються громадянами, їх розміри та порядок обчислення і напрями використання визначаються Декретом Кабінету Міністрів від 20 травня 1993 р. "Про місцеві податки і збори".

Контроль за дотриманням податкового законодавства і правильністю обчислення, повнотою і вчасністю сплати податків, зборів та інших платежів і внесків до державних цільових фондів, встановлених законодавством України, здійснюється державними податковими адміністраціями.

На підставі декларацій, документальних перевірок за місцем отриманих доходів податкові органи в разі встановлення порушень податкового законодавства вимагають їх усунення, а на громадян, винних у неподанні або невчасному поданні декларації про доходи чи включенні до декларацій спотворених даних та в інших випадках порушення податкового законодавства, накладають адміністративні стягнення.

**4. Обов'язок неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права й свободи, честь і гідність інших людей**

Загальний обов'язок додержуватися Конституції та законів — одна з передумов формування в Україні правової держави. Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності.

Закріплений у ст. 68 Конституції обов'язок неухильно додержуватися Конституції і законів України, не посягати на права й свободи, честь та гідність інших людей тісно пов'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 (залежно від правопорушення) кримінальною, адміністративною, цивільною та дисциплінарною, що передбачається нормами відповідного законодавства. При цьому всі види юридичної відповідальності передбачають санкції за правопорушення, а правопорушник зазнає державного примусу (позбавлення волі, сплати штрафу, відшкодування збитків тощо).

Встановлення чинним законодавством норм про юридичну відповідальність пов'язане з незадовільним рівнем загальної правової культури багатьох громадян, навіть з правовим нігілізмом, коли ігнорується або припинюється абсолютна цінність державної організації суспільства та правової системи.

ФОРМИ  
БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

\*

Г л а в а 16

Теоретичні основи  
безпосереднього народовладдя

---

1. Поняття прямого народовладдя

Чинна Конституція України визначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Здійснення влади народом відбувається, за Конституцією, як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тобто Конституція України проголошує всебічне і повне народовладдя.

З правової точки зору, народовладдя означає належність усієї суспільної влади, в тому числі державної, народові, вільне здійснення народом цієї влади відповідно до його суверенної волі в інтересах як всього суспільства, так і кожної людини й громадянина. Визнання народу верховним носієм державної влади є вираженням народного суверенітету. Це означає, що народ, не поділяючи ні з ким своєї влади, здійснює її самостійно і незалежно, виключно у своїх інтересах. Право народу на встановлення і здійснення влади є його природним правом, а відтак народний суверенітет — невідчужуваний і недоторканий. Іншими словами, як проголошено у ст. 5 Конституції України, ніхто не може узурпувати державну владу. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами чи посадовими особами.

Залежно від форми волевиявлення народу розрізняють інститути представницької і безпосередньої демократії. У практиці радянського будівництва вважали, що

основною і провідною є представницька форма демократії, яка пов'язувалась насамперед з діяльністю системи рад народних депутатів, що існувала в колишньому СРСР, в тому числі в УРСР.

Сучасне ж конституційне оформлення народовладдя свідчить про позитивні зрушення в суспільному житті України після проголошення її незалежності і державного суверенітету у 1990 р. Сьогодні можна констатувати, що настав етап корінних змін у пріоритетах реалізації народовладдя на терені України на користь саме безпосереднього здійснення народом приналежної йому державної влади, що в кінцевому результаті має сприяти справжньому і реальному широкому залученню громадян до управління державними справами і створює умови для зменшення відчуженості громадян від влади, яке фактично до певної міри завжди існує за умов будь-якого суспільства, навіть найбільш демократичного.

Проголошуючи народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні (ст. 5 Конституції), Конституція України надала безпосередньому волевиявленню пріоритетного значення, що стало об'єктивним відображенням суспільно-політичної практики незалежної України. Таким чином, влада народу може розглядатися як провідна правова категорія, ключове поняття сучасного конституціоналізму. В юридичному сенсі це передовсім виявляється в тому, що установча влада українського народу є первинною щодо всіх гілок державної влади, які похідні від народного суверенітету<sup>1</sup>. Вищими формами безпосереднього здійснення народом влади визначено вибори і референдуми, на основі яких забезпечується формування інтересів у суспільстві, узгодження й координування цих інтересів, прояв волі народу як через формування представницьких органів держави та органів самоврядування і прийняття ними відповідних рішень, насамперед у формі законів, так і через прийняття рішень безпосередньо громадянами.

Природно, що основне конституційне регулювання прямого народовладдя міститься у спеціальному, окремо

---

<sup>1</sup> Тодька Ю. Н., Супрунук Е. В. Конституционное право Украины: отрасль права и наука: Уч. пособие. — Симферополь: "Тавриця", 1997. — С. 99, 100.

виділеному III розділі Конституції України "Вибори. Референдум". Закономірно, що третій розділ чинної Конституції України присвячений безпосередньому народовладдю, зокрема, його пріоритетним формам — виборам і референдумам, є наступним після розділів першого і другого Конституції України, де визначаються загальні засади конституційного ладу України і правовий статус особи, права, свободи та обов'язки людини й громадянина.

Проте і дані розділи містять чимало положень, що є складовими механізми безпосереднього здійснення влади народом. Крім згаданих норм Конституції, це стосується насамперед системи політичних прав і свобод людини й громадянина: права брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції); права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40 Конституції); права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод для задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки і громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав та свобод інших людей (ст. 36 Конституції); права збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи й демонстрації (ст. 39 Конституції).

У наступних IV, V, VI, XXI розділах Конституції України визначаються повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування щодо призначення виборів та референдумів в Україні, ініціювання референдуму, здійснення суб'єктивного пасивного виборчого права громадян України, формування Центральної виборчої комісії, судового захисту виборчих прав громадян України тощо, які також входять до механізму реалізації прямого народовладдя.

Окрім провідних форм реалізації безпосереднього народовладдя — виборів, референдумів, Конституцією України надається можливість здійснення народного волевиявлення і через інші форми безпосередньої демократії, зокрема дорадчі опитування, народні обговорення тощо.

Зазначимо, що належний рівень правового регулювання механізму реалізації прямого народовладдя в Україні передбачає комплексне регулювання суспільних відносин насамперед на конституційному, а також на власне законодавчому рівні як системою конституційних законів, так і законодавчими актами інших галузей права та законодавства.

Теорія прямого народовладдя в науці національного конституційного права зараз переживає період становлення. Цілком очевидно, що нова Конституція України створила основи механізму функціонування безпосереднього народовладдя в Україні відповідно до нових політичних, економічних тощо відносин життя суспільства й держави, задала орієнтири перспективного розвитку системи народовладдя в Україні.

У сучасній науковій юридичній літературі немає єдності щодо розуміння безпосередньої демократії. Найбільш загальновідомим у попередні часи було визначення, що дав В. Ф. Коток, який під безпосередньою демократією розумів ініціативу й самодіяльність народних мас в управлінні державою, їхнє пряме волевиявлення при розробці і прийнятті державних рішень, а також пряму участь у реалізації цих рішень, здійсненні народного контролю<sup>1</sup>.

На думку М. П. Фарберова, "пряме народовладдя означає пряме волевиявлення народних мас при розробці й прийнятті державних рішень, а також їх пряма участь у впровадженні цих рішень в життя, здійсненні народного контролю"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Коток В. Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — М., 1965. — С. 3.

<sup>2</sup> Фарберов Н. П. Демократия развитого социалистического общества. — М., 1975. — С. 19.

Г. Х. Шахназаров розуміє під безпосередньою демократією порядок, при якому рішення приймаються на основі прямого і конкретного волевиявлення всіх громадян<sup>1</sup>. Досить часто в науці конституційного права вживаються загальні визначення безпосередньої демократії, такі як пряма участь народних мас у вирішенні справ держави і суспільства.

М. Ф. Чудаков визначав, що “безпосередня демократія — це суспільні відносини, в межах яких здійснюється широкий комплекс способів участі громадян в управлінні справами держави і суспільства, в результаті чого воля громадянина (колективу) безпосередньо, тобто без обов’язкової допомоги обраних (призначених) в державні органи представників впливає на формування державної політики і її здійснення, а також створює представницьку систему і вирішально впливає на її функціонування”<sup>2</sup>.

З точки зору сучасних російських учених Ю. А. Дмитрієва, В. В. Комарової, “безпосередня демократія становить собою суспільні відносини, що виникають у процесі розв’язання певних питань державного та суспільного життя суб’єктами державної влади, правомочними виражати їх суверенітет шляхом безпосереднього владного волевиявлення, яке підлягає у загальному виконанні (в масштабах питання, що вирішується) і не потребує будь-якого затвердження”<sup>3</sup>.

Отже, характерними рисами безпосередньої демократії обов’язково мають виступати:

- пряме волевиявлення народу, тобто участь громадян у прийнятті рішень, здійсненні влади від його імені;
- прийняття рішення обов’язкового, імперативного характеру.

Найбільш адекватним сучасному розвитку суспільних відносин могло б виступати наступне визначення безпосередньої демократії. Пряме народовладдя — це система форм безпосереднього вільного волевиявлення

<sup>1</sup> Шахназаров Г. Х. Социалистическая демократия. — М., 1974. — С. 137.

<sup>2</sup> Чудаков М. Ф. Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной демократии в СССР : Дис. ... канд. юрид. наук. — Харьков, 1982. — С. 35.

<sup>3</sup> Комарова В. В., Дмитриев Ю. А. Референдум в системе народовластия. — М., 1995. — С. 28.

народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні шляхом прямої його участі у встановленні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування і безпосередньому прийнятті владних рішень з передбачених Конституцією та законами України питань.

## 2. Основні форми безпосередньої демократії

Багатогранність безпосередньої демократії полягає насамперед у розмаїтті форм її реалізації, сфер застосування у суспільному і державному житті, неможливості формально уніфікувати юридичні наслідки її запровадження. Наукою конституційного права питання форм реалізації безпосередньої демократії розробляється досить давно, проте єдності в тому, що все ж таки вважати формами безпосередньої демократії, поки що немає. Залежно від власного розуміння прямої демократії сучасні вчені включають до її системи ті чи інші форми. Зокрема, Г. Х. Шахназаров визнає тільки вищі форми безпосередньої демократії — голосування і референдум<sup>1</sup>. В. Ф. Коток зараховував до форм безпосередньої демократії революції, з'їзди, наради трудящих, вибори у представницькі органи влади, імперативний мандат (накази виборців, звітність депутатів перед виборцями, право відкликання депутатів), референдум<sup>2</sup>. М. П. Фарберов вказує (поряд з іншими) на наступні форми народовладдя: наради трудящих з питань державного управління, звітність депутатів та інших посадових осіб перед народом, робітничий контроль над виборами, сільські сходи, народні зібрання, всенародні обговорення найважливіших законопроектів і обговорення проектів рішень місцевих рад<sup>3</sup>. За радянських часів іноді виокремлювали як особливий вид демократії здійснення влади народу через громадські організації.

Деякі вчені схильні виділяти петиції — письмові акти колективного прямого звернення громадян до органу

<sup>1</sup> Шахназаров Г. Х. Цит. праця. — С. 137.

<sup>2</sup> Коток В. Ф. Цит. праця. — С. 16.

<sup>3</sup> Фарберов Н. П. Проблемы теории социалистического государства и права. — М., 1977. — С. 9.

влади з якого-небудь питання з метою прийняття ним законодавчого (чи іншого) рішення або проведення суспільної реформи — як окремий інститут прямого народовладдя.

Однак найбільш слухним є підхід, запропонований сучасними російськими вченими Ю. А. Дмитрієвим і В. В. Комаровою, який полягає в тому, що формами прямої демократії вважаються тільки ті її прояви, які інституують безпосереднє власне волевиявлення господаря повноти державної влади — народу. Ні листи, ні звернення громадян, ні громадські організації не виражають суверенітету народу, не інституують його безпосереднє державно-владне волевиявлення<sup>1</sup>.

Отже, беручи за системотворчий критерій право народного суверенітету, до системи прямого народовладдя треба включити референдуми і вибори, як основні форми, а також народні обговорення, плебісцити, відкликання депутатів, загальні збори населення. Виділення цих форм прямого народовладдя має досить об'єктивний характер, вони можуть застосовуватись у різних правових системах, різних сферах суспільного життя.

Форми безпосередньої демократії класифікуються за:

1) результатами діяльності (або способом впливу на суспільні відносини) — на імперативні, консультативні, комплексні, правотворчі й ті, що не створюють норм права;

2) механізмом діяльності — на прямо пов'язані з представницькою демократією, опосередковано пов'язані і не пов'язані з представницькою демократією (або відносно самостійні);

3) правовими засадами — на діючі на підставі норм права і діючі на підставі традицій, звичаїв;

4) територіальною ознакою — на національні (загальнодержавні і місцеві);

5) суб'єктами — на всенародні та групові; індивідуальні<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Більш детально класифікаційний аналіз форм безпосереднього народовладдя викладено: Чудяков М. Ф. Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной демократии в СССР : Дис. ... канд. юрид. наук. — Харьков, 1982.

Форми безпосереднього народовладдя в різних країнах застосовуються неоднаково. Якщо вибори як найдавніша форма прямого народовладдя, що передбачалась, зокрема, в Європі вже у перших конституціях як спосіб обрання структур парламентського типу, застосовуються і зараз у більшості країн світу, то інші форми безпосередньої демократії використовуються вибірково і не всюди. Зокрема, референдуми застосовуються не так часто як вибори. Наприклад, у Великобританії, де референдум застосовувався зрідка, досі йдуть дискусії про доцільність їх застосування в умовах парламентської демократії; у США референдум застосовується тільки на місцевому рівні. Народне обговорення найважливіших проєктів правових актів не властиве конституційному праву країн парламентської демократії. Проте як форма народної правотворчості народні обговорення збереглися у колишніх соціалістичних країнах. Треба враховувати й те, що навіть закріплення в законодавстві тієї чи іншої форми народовладдя не гарантує обов'язкового її використання у суспільній практиці. Прикладом такого формального проголошення може слугувати практика СРСР, де проведення союзного референдуму передбачалось у Конституціях 1936 і 1977 рр., проте застосований він був у політичному житті Союзу РСР лише один раз — з приводу існування Радянського Союзу.

При аналізі форм прямого народовладдя не можна обмежуватися тільки нормативними підходами, так чи інакше абсолютизуючи суть безпосередньої демократії, оскільки остання як соціальне явище при всіх її особливостях, певній ізольованості, завжди пов'язана з усім суспільством, його життям і діяльністю. За різних політичних умов застосування інститутів безпосередньої демократії може мати, як правило, різні наслідки.

Класичним прикладом застосування демократичних процедур для отримання реакційних наслідків виступають референдуми, що проводились у нацистській Німеччині у 1933, 1934 і 1938 рр., референдум 1947 р. в Іспанії.

В умовах перехідних суспільств різні форми прямого народовладдя можуть конкурувати між собою. Як відо-

мо, призначення дострокових виборів Верховної Ради України та Президента України 1994 р. викликало скасування Постанови Верховної Ради України від 17 червня 1993 р. "Про проведення всеукраїнського референдуму про довіру (недовіру) Президентові і Верховній Раді України".

Різні політичні, соціальні, економічні умови також можуть впливати на характер і суть застосованих форм безпосередньої демократії. Так, у 1989 р. відбулися вибори президентів у п'яти латиноамериканських державах. Однак якщо в Аргентині, Бразилії, Уругваї це були вже другі президентські вибори після офіційного зупинення дії авторитарних режимів, то в Чилі і Парагваї змістом проведення національних президентських виборів було проголошення переходу до демократії<sup>1</sup>.

З огляду на це треба враховувати дослідження американського вченого О. Ренні, який пропонує розрізнити застосування форм безпосередньої демократії в умовах: 1) стабільного демократичного режиму; 2) недемократичного режиму, що переживає кризу або переходить до демократичного режиму; 3) недемократичного режиму<sup>2</sup>.

\*

## Глава 17

### Вибори в Україні

#### 1. Поняття виборів

Найбільш поширеною формою прямого народовладдя є вибори, які на відміну від інших його форм — референдумів, плебісцитів, постійно і періодично застосовуються у більшості країн світу. Шляхом виборів формуються різні органи публічної влади, як державні інституції — парламенти, посади глав держав, іноді уря-

<sup>1</sup> *Трилидаде Э. Президентские выборы и политические перемены в Латинской Америке // Эпоха демократии. — 1991. — № 1. — С. 65.*

<sup>2</sup> *Democracia e referendum. — Bari, 1994. — P. 4.*

ність існування влади; по-четверте, через вибори як форму відносно якісного відбору або своєрідного фільтру складу представницьких органів забезпечується основа для ефективного функціонування державного механізму та органів місцевого самоврядування: саме періодичні вибори дають змогу позбутися непопулярних, хто скомпрометував себе, політиків; по-п'яте, вибори є одним із найважливіших способів формування і вираження суспільної думки.

## 2. Становлення інституту виборів

Виборність на території сучасної України існувала ще до виникнення держави. Елементи виборності спостерігаються, зокрема, у слов'янських племен. Провід у цих племенах належав кращим людям, які обиралися. Це були переважно представники визнаних родів, що здобули пошану своєю діяльністю. Вони збиралися на "віче" — ради, де вирішували важливі питання життя племені, війни та миру. Ще стародавній літописець Прокopій писав, що слов'янами і антами не править один чоловік, а здавна вони живуть громадським правлінням і всі справи — добрі чи лихі — вирішують спільно.

З утворенням і зміцненням Київської держави принципи виборності набули загального характеру, хоча публічна влада в Київській Русі ще не мала парламентських форм.

Подальший розвиток інституту виборності в Україні пов'язується з існуванням Гетьманської держави, Запорізької Січі і Слобідської України. Їм притаманна одна й та сама форма державного управління — демократична республіка. Носієм суверенної влади в цих республіках виступає весь народ. Спільною для названих державних утворень була тенденція поєднання функцій суспільно-політичних, державних з військовими. Всі державні інституції без винятків формувалися тільки шляхом виборів. Акт, що має назву "Правовий Уклад та Конституції відносно прав і вольностей війська Запорожського", названий Конституцією України 1710 р. гетьмана Пилипа Орлика, можна вважати першим нормативним актом писаного виборчого права України, оскільки він вперше

ного члена суспільства, а також раціональне існування всього суспільства загалом. Волевиявленням народу задається насамперед суспільний (або публічний) і політичний характер інституту виборів.

Зміст виборів як політичного суспільно-правового інституту полягає в тому, що саме волею народу здійснюється конституювання та відтворення органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Це дає підстави характеризувати вибори як державотворчу функцію народовладдя.

За формою здійснення вибори можна розглядати як специфічну, врегульовану законом діяльність уповноважених органів і громадян, спрямовану на формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Здійснення виборів з юридичної точки зору треба розглядати як процес, найважливішою стадією якого є голосування.

Отже, вибори в Україні — це передбачена Конституцією та законами України форма прямого народовладдя, яка є волевиявленням народу шляхом таємного голосування щодо формування конституційного якісного і кількісного складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

В сучасному політичному процесі вибори мають багатоманітне соціальне призначення, яке виражається через наступні суспільні функції: по-перше, вибори є важливим інструментом реалізації народного суверенітету, легітимізації влади взагалі й конкретно того чи іншого представницького органу у межах його законодавчої компетенції; по-друге, вибори виступають водночас однією з форм здійснення права національного суверенітету (прикладом цього може бути Закон України “Про особливості участі громадян України з числа депортованих з Криму у виборах депутатів місцевих рад в Автономній Республіці Крим”, який передбачає як загальний, так і спеціальний порядок участі громадян кримськотатарської, болгарської, вірменської, грецької та німецької національностей у виборах депутатів місцевих рад в Автономній Республіці Крим); по-третє, через вибори як демократичну форму обрання представників народу забезпечується стабільність, поступовість і наступ-

ди: перший — з 1917 до 1936—1937 рр., другий — з 1936 до 1985 рр., третій — із 1985 до 1990 рр.

Основними характерними ознаками першого періоду становлення так званої “пролетарської” виборчої системи були: перше — запровадження виборів на принципах незагального, непрямого, нерівного виборчого права при відкритому голосуванні; друге — існування в законодавстві відкритого переліку політичних, соціальних, економічних, релігійних цензів щодо виборчих прав; третє — відсутність встановленої законом системи проведення виборів і підрахунків голосів; вибори проводились аналогічно з виборами до партійних органів; четверте — відсутність систематизованого законодавства; п'яте — на початку періоду — відсутність системи виборчих комісій, а потім тимчасове їх існування при відповідних виконавчих державних органах, що заклало основи для широких повноважень останніх по організації і проведенню виборів; шосте — відсутність судового захисту прав громадян; сьоме — заснування специфічних форм контролю за проведенням виборів, непередбачених законодавством, з боку партійних і репресивних державних органів.

Започаткування другого періоду розвитку радянської виборчої системи пов'язане з Конституцією СРСР 1936 р. Виборчій системі цього періоду властиві наступні ознаки: 1) вибори проводились на принципах загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні; 2) підрахунок результатів виборів здійснювався фактично за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості; 3) законом встановлювались умови дійсності виборів; 4) ліквідовувалися виборчі цензи, що існували раніше, окрім передбачених в законі; 5) встановлювалось коло суб'єктів висунення депутатів; 6) існувала система виборчих комісій на чолі з Центральною, проте надзвичайно широку компетенцію по організації і проведенні виборів мали виконавчі органи рад народних депутатів; 7) із 1936 р. до 1977—1978 рр. загальне правове регулювання виборів вищих представницьких органів України здійснювалось на основі Конституції СРСР, Конституції УРСР і підзаконних актів: “Положення про вибори до Верховної Ради УРСР” від 21.02.1938 р.,

фіксував принципи діяльності органів державної влади, порядок, терміни й періодичність скликання вищого представницького органу тих часів — Генеральної Ради.

Особливе місце в історії становлення інституту виборності за умов відновлення української державності посідають вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки. Норми Конституції Української Народної Республіки, що формували засади виборчого права України на той час, разом із Законом про вибори до Українських Установчих Зборів становлять значну віху в історії відродження демократичних основ виборів до вищих представницьких органів. Позитивні демократичні тенденції виявлялись, по-перше, в тому, що вибори мали здійснюватись на основі загального, рівного, прямого виборчого і таємного голосування з дотриманням принципу пропорційного представництва. Вибори проводились по виборчих округах; по-друге, встановлювалась система спеціальних самостійних, недержавних виборчих органів — виборчі комісії, на основі коаліційного членства. Вимагалось обов'язкове членство правників, представників місцевих державних владних структур, органів самоврядування. Передбачалась широка компетенція системи виборчих комісій: вони розглядали всі без винятку питання виборів. Діяльність виборчих комісій здійснювалась відкрито і гласно. Головна комісія мала свій друкований орган. По-третє, законом встановлювалась досить широка і глибока регламентація всіх без винятку стадій виборчого процесу. Процедура голосування і підрахунку голосів відпрацьовані були на рівні, близькому до сучасних вимог; по-четверте, існувала система судового захисту виборчих прав громадян. Проте вибори до Українських Установчих Зборів відбулися не на всій території України, а лише в окремих регіонах. Таким чином, попри всю свою демократичність законодавство про вибори УНР не було реалізоване в повному обсязі.

Особливий період розвитку виборчого права України становить радянське виборче право. Концептуальним моментом щодо його розвитку виступає теза Леніна про неприйнятність парламентаризму як моделі організації політичної влади. Радянська виборча система, звичайно, не була сталою. У її розвитку простежуються такі періо-

змін. На сучасний момент систему чинного виборчого законодавства складають 4 групи законодавчих актів: 1) Конституція України; 2) система спеціальних законів України про вибори: Закон “Про вибори народних депутатів України”; Закон “Про вибори Президента України”; Закон “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”; Закон “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим”; Закон “Про Центральну виборчу комісію”; Закон “Про особливості участі громадян України з числа депортованих з Криму у виборах депутатів місцевих рад в Автономній Республіці Крим”; 3) нормативно-правові акти конституційного законодавства: Закон “Про громадянство України”; Закон “Про об’єднання громадян”; Закон “Про мову” та ін.; 4) положення нормативних актів суміжних галузей, що регулюють виборчий процес: норми адміністративного, трудового, житлового, кримінального, кримінально-процесуального, цивільного, цивільно-процесуального, пенсійного, фінансового, господарського, митного, інформаційного, сімейного, екологічного законодавства, законодавства про зв’язок.

Отже, становлення інституту виборів в Україні пройшло складний шлях. Історичний аналіз свідчить, що українська нація здійснила свій внесок до скарбниці загальнолюдських надбань, таких як безпосередня демократія, свобода тощо.

### 3. Основні принципи виборів

Основні принципи виборів — це засади, на основі яких здійснюються вибори і відповідно до змісту яких вибори можна вважати реальним волевиявленням народу, формою прямого народовладдя.

У ст. 71 Конституції визначається, що вибори до органів державної влади та місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Виборцям гарантується вільне волевиявлення.

Принципи вільних виборів є загально визнаними у світі і відповідають міжнародним стандартам чи ознакам демократичних режимів. Проголошення цих принципів

“Положення про вибори до УРСР” від 26.10.1946 р., “Положення про вибори до Верховної Ради” від 12.12.1950 р., а після прийняття Конституції СРСР 1977 р. і Конституції УРСР 1978 р. — відповідними нормами цих Конституцій і Законом “Про вибори до Верховної Ради Української РСР” від 19.12.1978 р.

Із 1936 р. у радянській виборчій системі запроваджується своєрідна “подвійна стандартизація” для оцінки виборчого права і практики проведення виборів: одна шкала — декларована соціалістична демократія, побудована на принципах загальних, рівних, прямих і таємних виборів; інша — для внутрішнього користування, спрямована на забезпечення керівної ролі партії в суспільстві й державі. Це давало можливість протягом довгих років існувати режимові, при якому народ фактично був усунутий від реальної участі у встановленні влади, вибори були нічим іншим, як перевіркою виборців на благонадійність і лояльність по відношенню до партії й держави, а роль виборчого права і, власне, самого виборчого законодавства (як сукупності матеріальних і процесуальних норм) зводилася майже нанівець.

Останній період радянської виборчої системи почався у 1985 р. з реформування всього масиву виборчого законодавства на території СРСР, в тому числі в УРСР. Виборчі кампанії 1988—1990 рр. можна назвати першими демократичними, або принаймні, напівдемократичними виборами в СРСР. Вперше за період існування радянської влади в процесі виборів панувала політична боротьба, розмаїття думок і кандидатів. Основні новели реформи виборчого законодавства були пов’язані з: 1) утвердженням, як у законодавстві, так і у виборчій практиці, загальноприйнятих принципів виборчого права і запровадженням нових, таких як змагальність або альтернативність, гласність, з розширенням гарантій запровадження цих принципів виборчого права впродовж всього виборчого процесу; 2) розширенням сфери судового захисту виборчих прав; 3) запровадженням більш чіткого правового регулювання всіх процедур виборчого процесу

Після здобуття Україною незалежності і створення власної державності виборче законодавство зазнало

же бути обрана Президентом більш як на два строки підряд.

Депутатом сільської, селищної, міської рад може бути обраний громадянин України, який має право голосу, на день виборів досяг 18-ти років, постійно проживає або працює на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Принцип рівності виборчого права передбачає, що всі громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах. Це означає, що всі виборці мають однакову кількість голосів і кожний має рівну з іншими вагу, тобто кожний виборець впливає на результати виборів однаково.

Рівність голосів на виборах в Україні забезпечується, зокрема, утворенням виборчих округів з приблизно однаковою кількістю виборців, тобто за єдиними нормами представництва окремо для кожного виду виборів, створення рівних можливостей для кандидатів під час їх реєстрації виборчими комісіями, при проведенні передвиборної агітації тощо.

При цьому здійснення громадянами України права обирати і бути обраними не залежать від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного чи соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови або інших ознак. Як відомо, раніше в Україні виборці завжди мали по одному голосу, незалежно від виду виборів. Відтепер становище змінилось. На виборах народних депутатів України, наприклад, кожний виборець має два голоси — по одному в одномандатному та багатомандатному загальнодержавному виборчих округах.

На виборах Президента України кожен виборець має один голос.

Принцип прямого виборчого права визначає право громадян обирати кандидатів на виборах безпосередньо. Конституцією передбачаються прямі вибори народних депутатів України, Президента України, депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад та сільських, селищних, міських голів.

Принцип таємності голосування означає, що контроль за волевиявленням виборців не допускається. Зміст

на конституційному рівні робить їх обов'язковими для всіх видів виборів, виключаючи можливість порушення будь-якого з цих принципів або усіх принципів одночасно.

Поряд із цими загальними принципами в кожному із базових виборчих законів України встановлюються додаткові принципи виборчого процесу. Виборчий процес здійснюється, зокрема, на засадах: вільного і рівноправного висування кандидатів, 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; свободи агітації.

Принципи загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні визнані універсальними принципами демократичних виборів в Україні.

Принцип загальності виборчого права означає, що активне виборче право громадян, тобто право обирати, відповідно до ст. 70 Конституції мають усі громадяни України, які на день голосування досягли 18-ти років, за винятком осіб, визнаних судом недієздатними. Здійснення виборчого права зупиняється для осіб, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі. Виборче право є універсальним для всіх видів виборів в Україні.

На відміну від нього пасивне виборче право громадян, тобто право бути обраним, залежить від виду виборів. Так, відповідно до ст. 76 Конституції та ст. 3 Закону "Про вибори народних депутатів України", народним депутатом може бути обраний 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 обраний депутатом громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Президентом, відповідно до ст. 103 Конституції, може бути обраний громадянин України, який досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом останніх десяти перед днем виборів років та володіє державною мовою. Одна й та сама особа не мо-

4) вибори представницьких органів самоврядування міських, сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад;

5) вибори на посади сільських, селищних, міських голів.

За часом проведення вибори поділяють на:

1) чергові. Вибори, що проводяться в період закінчення строку повноважень (легіслатури), передбаченого Конституцією і законами України для функціонування певного виду виборного органу або посади;

2) позачергові або дострокові. Вибори, що проводяться в разі дострокового припинення строку повноважень, передбаченого Конституцією України і законами України для функціонування певного виду виборчого органу або посади;

3) повторні. Вибори, що проводяться у випадках, коли вибори у виборчому окрузі визнані недійсними або такими, що не відбулися;

4) вибори замість депутатів, голів (сільських, селищних, міських рад), які вибули. Вибори, що проводяться у одномандатних виборчих округах у разі втрати депутатського мандата або дострокового припинення повноважень депутата чи сільського, селищного, міського голови на підставах і в порядку, передбачених Конституцією України і законами України. Принагідно зазначимо, що на відміну від старого порядку проведення виборів в Україні, коли цей вид виборів був характерним для виборів депутатів всіх представницьких органів, за новим виборчим законодавством України вибори замість депутатів, що вибули, відбуваються тільки в разі обрання депутатів безпосередньо у одномандатних виборчих округах, а заміна депутатів, що обирались за списками політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на виборах народних депутатів України, а також за виборчими списками місцевих осередків партій (блоків) на виборах органів місцевого самоврядування відбувається шляхом надання депутатського мандата першому за черговістю необраному кандидату із відповідного списку. Якщо у відповідному списковій кандидатів у депутати не залишилося кандидатів для заміщення вакантного мандата, та-

Його полягає в гарантіях повної свободи волевиявлення. В рамках виборчого законодавства це досягається тим, що кожний виборець голосує особисто; голосування за інших осіб не допускається. Виборчий бюлетень заповнюється голосуючим у кабіні або в кімнаті для таємного голосування. При заповненні бюлетня забороняється присутність будь-кого, крім голосуючого. Виборець, який не має можливості заповнити бюлетень особисто, може запросити в кабінку для таємного голосування іншу особу за своїм розсудом, крім членів виборчої комісії, кандидатів, які балотуються, їхніх довірених осіб, а також уповноважених осіб, представників партій, виборчих блоків партій, що беруть участь у виборах.

#### 4. Види виборів та виборчих систем

Вибори — надзвичайно багатогранне суспільне явище. Як зазначав німецький державознавець Г. Майер, у загальнонаціональному масштабі вибори — це наймасовіший процес, який знає право<sup>1</sup>.

Залежно від підстав можна розрізнити кілька класифікацій видів виборів.

За територіальною ознакою вибори бувають:

1) загальнонаціональні (загальнодержавні), які здійснюються на території всієї країни: вибори до Верховної Ради України, вибори Президента України;

2) місцеві (іноді їх називають локальними, комунальними, адміністративними): вибори до представницьких органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад та сільських, селищних, міських голів).

За об'єктом, що передбачає органи або посади, до яких входять або на які обираються представники народу, вибори можна класифікувати як:

1) вибори парламенту — вибори до Верховної Ради України;

2) вибори на посаду Президента України;

3) вибори представницького органу територіальної автономії — вибори Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

<sup>1</sup> Государственное право Германии. — М., 1994. — Т. 1. — С. 297.

4) вибори представницьких органів самоврядування міських, сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад;

5) вибори на посади сільських, селищних, міських голів.

За часом проведення вибори поділяють на:

1) чергові. Вибори, що проводяться в період закінчення строку повноважень (легіслатури), передбаченого Конституцією і законами України для функціонування певного виду виборного органу або посади;

2) позачергові або дострокові. Вибори, що проводяться в разі дострокового припинення строку повноважень, передбаченого Конституцією України і законами України для функціонування певного виду виборчого органу або посади;

3) повторні. Вибори, що проводяться у випадках, коли вибори у виборчому окрузі визнані недійсними або такими, що не відбулися;

4) вибори замість депутатів, голів (сільських, селищних, міських рад), які вибули. Вибори, що проводяться у одномандатних виборчих округах у разі втрати депутатського мандата або дострокового припинення повноважень депутата чи сільського, селищного, міського голови на підставах і в порядку, передбачених Конституцією України і законами України. Принагідно зазначимо, що на відміну від старого порядку проведення виборів в Україні, коли цей вид виборів був характерним для виборів депутатів всіх представницьких органів, за новим виборчим законодавством України вибори замість депутатів, що вибули, відбуваються тільки в разі обрання депутатів безпосередньо у одномандатних виборчих округах, а заміна депутатів, що обирались за списками політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на виборах народних депутатів України, а також за виборчими списками місцевих осередків партій (блоків) на виборах органів місцевого самоврядування відбувається шляхом надання депутатського мандата першому за черговістю необраному кандидату із відповідного списку. Якщо у відповідному спискові кандидатів у депутати не залишилося кандидатів для заміщення вакантного мандата, та-

кий мандат залишається вакантним до чергових або позачергових виборів;

5) вибори, що проводяться в разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці.

За кількісною ознакою участі виборців вибори бувають:

1) загальними, основними, коли в них за законом мають право брати участь всі виборці держави;

2) частковими (додатковими), коли поповнюється склад Верховної Ради України, місцевих рад в разі дострокового вибуття деяких депутатів, або визнання виборів недійсними.

З огляду на правові наслідки вибори поділяють на:

1) дійсні — це вибори, проведені у порядку, визначеному Конституцією України і відповідному виборчому законі;

2) недійсні — вибори, в ході яких мали місце порушення виборчого законодавства, які вплинули на підсумки виборів.

За порядком визначення результатів виборів розрізняють такі виборчі системи:

1) мажоритарна;

2) пропорційна;

3) змішана.

Мажоритарна система є найстарішою серед виборчих систем. Назва її походить від французького *majorite*, що означає "більшість". Мажоритарною вважається система визначення результатів виборів, завдяки якій депутатські мандати (один або кілька) від округу одержують тільки ті кандидати, які отримали встановлену законом більшість голосів, а усі інші кандидати вважаються необраними. У 83 країні світу застосовується мажоритарна система, в тому числі США, Франції, Великобританії, Канаді. Залежно від того, як визначається більшість голосів, необхідна для обрання кандидата, розрізняють: 1) мажоритарну систему абсолютної більшості; 2) мажоритарну систему відносної більшості; 3) мажоритарну систему кваліфікованої більшості. При застосуванні мажоритарної системи виборчі округи найчастіше бувають одномандатними. Рідше трапляється варіант багатомандатних округів. В одномандатних округах голосують, як

правило, персоніфіковано, у багатомандатних — як за певних осіб, так і за партійними списками. Багатомандатні округи є в Японії, США, Росії, зараз уже і в Україні.

Мажоритарна система відносної більшості (або простої більшості, або “перший обирається на посаду”) є найпростішою різновидністю мажоритарної системи. За умов її запровадження обраним вважається кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів виборців. Ця система досить результативна. За умов однакової кількості набраних голосів двома або більше кандидатами, що буває дуже рідко, законодавством традиційно використовується процедура жеребкування. При цій системі голосування відбувається в один тур. Як правило, не встановлюється обов’язковий мінімум участі виборців у голосуванні.

Недоліком мажоритарної системи відносної більшості є те, що вона не дає можливості враховувати інтереси всіх виборців округу, бо кандидат може бути обраним абсолютною меншістю виборців, хоча і відносною їх більшістю на момент голосування, за таких умов голоси виборців, що голосували проти обраного кандидата, пропадають. Ця система також фактично анулює середні і малі партії. З прийняттям нового масиву виборчого законодавства нині в Україні запроваджується мажоритарна система відносної більшості частково на парламентських, повністю на місцевих виборах. Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України “Про вибори народних депутатів України”, 225 депутатів парламенту обираються в одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості. Відповідно до ст. 2 Закону України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” вибори депутатів сільської, селищної, міської, районної у місті ради проводяться за мажоритарною системою відносної більшості по одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія відповідно села, селища, міста, району в місті. Згідно зі ст. 3 цього Закону, вибори сільського, селищного, міського голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по єдиному одномандатному виборчому округові, межі якого збігаються з межа-

ми села, селища, міста. Також відповідно до ст. 4 цього ж Закону вибори депутатів районної ради проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по багатомандатних виборчих округах, межі яких відповідають межах відповідних сіл, селищ, міст районного значення, які є адміністративно-територіальними одиницями, що входять до цього району. Вибори депутатів обласної ради проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по багатомандатних виборчих округах, межі яких є водночас межами районів та міст обласного значення, що входять до цієї області.

Напротивагу означеній мажоритарна система абсолютної більшості для обрання кандидата вимагає зібрати більше половини голосів виборців, тобто діє формула  $50\% + 1$  голос. Похідна від цієї кількості голосів виборців може бути різною: 1) загальне число зареєстрованих виборців; 2) загальне число виборців, які брали участь у виборах (одержали виборчі бюлетні); 3) загальне число виборців, які брали участь в голосуванні. При застосуванні цієї системи, як правило, обов'язковий нижній поріг участі в голосуванні. Також іноді встановлюють мінімум кількості голосів виборців, набрання яких є теж умовою обрання кандидата.

Перевага означеної системи — в її потенційному демократизмі: вона враховує інтереси більшості виборців, хоча голоси виборців, поданих проти, знову ж втрачаються. Недоліком системи є її нерезультативність. Голосування за цією системою передбачає, як правило, повторне голосування або повторні вибори. Оскільки активність виборців у другому турі помітно знижується, законодавство часто не встановлює ніяких бар'єрів, що мають місце при першому турі голосування. Іншим способом, яким долається нерезультативність системи абсолютної більшості вже в першому турі виборів, є альтернативне голосування (преференційне, або абсолютне голосування), при якому виборці голосують за одного кандидата, але вказують при цьому порядок своїх переваг для інших. Якщо жоден з кандидатів не отримує абсолютної більшості при першому підрахунку, то той, що отримав найменшу кількість голосів, виключається зі списку і підраховуються відповідні другі позиції в систе-

мі. Цю операцію повторюють доти, поки один кандидат не набере абсолютну кількість в результаті цих перетворень голосів. Така система запроваджена у Австралії при виборах Палати представників.

В Україні, як відомо, ще до недавня, в тому числі на парламентських і місцевих виборах, для підрахунку голосів на виборах застосовувалась мажоритарна система абсолютної більшості. Відтепер ця система збережена тільки на виборах Президента України.

Мажоритарна система кваліфікованої більшості передбачає, що обраним вважається кандидат (або список кандидатів), які отримали певну, кваліфіковану більшість голосів виборців. Кваліфікована більшість встановлюється законодавством і, як правило, перевищує більшість абсолютну. Ця система застосовується зовсім зрідка в практиці виборів. Основна причина цього полягає в її нерезультативності. До 1993 р. вона діяла в Італії при виборах Сенату, також застосовується в Чилі.

4. Другим видом виборчих систем є пропорційна система. Вперше вона запроваджена у 1889 р. в Бельгії, а тепер 57 країн використовують цю систему, в тому числі Ізраїль, ФРН, Іспанія, Італія, Португалія.

При пропорційній системі депутатські мандати розподіляються між партіями пропорційно кількості голосів виборців, зібраних кожною з них у межах виборчого округу. При застосуванні цієї системи округи завжди багатомандатні.

Є два шляхи створення виборчих округів при застосуванні пропорційної системи підрахунку голосів. Найбільш поширений спосіб, коли межі виборчих округів збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць. Рідше застосовують спосіб, коли територія всієї держави складає єдиний виборчий округ.

За впливом виборців на розташування кандидатів у списку для голосування розрізняють наступні види пропорційної системи:

- 1) з жорсткими списками;
- 2) з преференціями;
- 3) з напівжорсткими списками.

При застосуванні жорстких списків виборець голосує за список партії, що він обирає, в цілому. У виборчому

бюлетені вказуються тільки назви, емблеми партій, іноді певна кількість перших кандидатів у партійних списках. Система жорстких списків практикується в Іспанії, Португалії, Ізраїлі, Росії, Україні.

При застосуванні системи преференцій (в перекладі означає "перевага") виборець не просто голосує за списки партії, що обирає, а й робить помітку навпроти номеру того кандидата в кандидатському списку від партії, якому він віддає свій голос. Таким чином, обирається той, хто отримав найбільше число преференцій, в разі рівності кількості преференцій у кількох кандидатів від партії перевагу віддають тому, хто займає вище місце у партійному списку. Система преференцій практикується у Фінляндії, Бельгії, Нідерландах.

Система напівжорстких списків передбачає можливість для виборця голосувати:

1) за список у цілому;

2) визначати преференції, помітивши чи вписавши прізвища одного або кількох кандидатів. У першому випадку голоси виборців підраховуються за системою жорстких списків, у другому — за системою преференцій. Ця система практикується в Швейцарії, Австрії, Італії.

Пропорційна система з жорсткими списками має свої переваги: при голосуванні обирається передусім політична платформа і програма майбутньої діяльності партії; дана система найпростіша за формою здійснення і найдешевша. Недоліком її є те, що партійний список може "витягнути" у депутати, сенатори, тощо невідомих, некомпетентних, непопулярних політиків. На відміну від цього, система преференцій дає змогу розширити сферу волевиявлення саме виборців, бо голосують і списки, і персоналії. І в цьому її перевага, проте недоліком є, так би мовити, мажоритарність — виборець орієнтується більше на окремих політичних осіб, а не на інтереси й завдання партії в цілому. Запровадження системи з напівжорсткими списками викликане необхідністю подолати вади системи жорстких списків і преференцій.

Загальною, так би мовити, "обтяжливою" обставиною при запровадженні пропорційної системи є досить складна система обрахунку голосів виборців. Це більш

або менш складне математичне обрахування вимагає двоетапної операції. На початковій стадії кожен список отримує стільки місць, скільки разів він відповідає виборчому коефіцієнтові. Оскільки кількість місць, відведених для окремого списку, є загальною кількістю голосів, отриманих за цим списком, завжди залишаються декілька голосів. Ці голоси є остачею (або надлишком), яка враховується аж до логічного завершення розподілу голосів виборців. Виборчий коефіцієнт (виборча квота, виборчий метр) — це дільник, що використовується для визнання кількості місць, які отримує кожен список під час розподілу. Найчастіше використовують простий коефіцієнт, що отримується після голосування шляхом ділення в кожному окрузі окремо загальної кількості поданих голосів на кількість місць на заміщення (заповнення). Існують інші види коефіцієнтів: коефіцієнт Хегенбаха-Бішоффа, стандартний коефіцієнт, коефіцієнт зниження, подвійний коефіцієнт, виборчий коефіцієнт.

Розподіл надлишків (остачі) проводиться двома основними методами:

1) метод найбільших надлишків включає розподіл місць за списком, що має найбільшу кількість непредставлених голосів, відкладених від першого розподілу, і так далі, доки всі місця не будуть розподілені.

2) метод найбільшого середнього — метод, шляхом якого загальна кількість голосів, отриманих за списком, ділиться на кількість місць, вже отриманих за цим списком, плюс одне фіктивне місце. Список, який таким чином отримує найбільше середнє, отримує наступне місце і так далі, доки всі місця не будуть розподілені.

Існують інші методи обрахування надлишків: метод д'Хонта, метод Сен-Лагю, модифікований метод Сен-Лагю.

З метою запобігання швидкому росту кількості дрібних, неподставницьких партій при пропорційних системах виборів запроваджують виборчий поріг, який полягає в тому, що для участі у розподілі місць після голосування допускаються тільки ті партійні списки, що набрали певний, встановлений у законодавстві відсоток голосів. Ці пороги бувають різні, наприклад у Нідерландах — 0,67, Ізраїлі — 1, Швеції, Росії, Німеччині — 5,

Ліхтенштейні — 8, Туреччині — 10 %. В Україні за новим парламентським виборчим законодавством — 4 %.

Існує досить широкий спектр змішаних систем, які є поєднанням мажоритарної та пропорційної систем. Принаймні 20 країн світу застосовують їх. Змішані виборчі системи застосовуються, як правило, в тих країнах, де йде пошук і становлення виборчих систем або необхідно досягти компроміс між принципом представництва у парламенті різних політичних сил та стабільністю сформованого ними уряду.

Іноді змішані системи запроваджуються в модифікованому вигляді з перевагою тієї чи іншої виборчої системи.

Виборчими системами, що надають перевагу мажоритарному методу голосування при застосуванні і пропорційного голосування виступають наступні змішані системи:

1) система з єдиним голосом, що не допускає передачі. Зміст її полягає в тому, що в багатомандатному виборчому окрузі виборець голосує за одного кандидата, а не за список кандидатів від партії. Це практикується в Японії, Китаї;

2) обмежене голосування, яке передбачає, що виборці можуть обрати кількох кандидатів з одного бюлетня, але їх має бути менше, ніж кількість місць для заповнення;

3) кумулятивне голосування передбачає, що виборець має стільки голосів, скільки мандатів у окрузі, і може її розподілити між всіма кандидатами, а може й віддати всі свої голоси за тільки одного з кандидатів.

Існує й змішана система, що використовує переважно модифіковану пропорційну систему представництва.

Система з єдиним голосом, який передається, передбачає, що виборці голосують за одного кандидата незалежно від числа мандатів у виборчому окрузі, але при цьому виражають перевагу і щодо інших кандидатів.

Найпростішим варіантом змішаної виборчої системи є паралельне комбінування: певна частина представницького органу обирається за мажоритарним, інша — за пропорційним принципом. Прикладом є парламент

Німеччини, де нижня палата — Бундестаг — наполовину обирається за мажоритарною системою, а наполовину — за пропорційною. Такі ж чинники покладені в основу обрання парламентів Литви, Грузії, Словенії, Болгарії.

В Україні також парламент обирається на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування за змішаною мажоритарно-пропорційною системою. Усього обирається 450 депутатів. Із них 225 — в одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості, а 225 — за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва.

## 5. Виборчий процес і його стадії

Виборчий процес — це врегульована законом специфічна діяльність уповноважених органів і громадян, спрямована на формування якісного і кількісного складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Розрізняють кілька стадій (етапів) виборчого процесу. Перша стадія — проголошення або призначення виборів. Новою Конституцією України передбачаються як передумови проведення виборів — проголошення відповідно до календарної дати та призначення виборів залежно від їх виду. Скажімо, відповідно до ст. 77 Конституції чергові вибори до Верховної Ради відбуваються в останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради. А позачергові вибори до Верховної Ради призначаються Президентом і проводяться в період шістдесяті днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради. Відповідно до ч. 5 ст. 103 Конституції чергові вибори Президента проводяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента. У разі дострокового припинення повноважень Президента вибори Президента проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень.

Вибори можуть призначатися як на вихідні, так і робочі дні. Відповідно до положень нового Закону "Про

вибори народних депутатів України” оголошення про початок виборчої кампанії здійснює Центральна виборча комісія відповідно до термінів, визначених Конституцією та законами України.

Як правило, в Україні день виборів призначається на вихідний день.

Друга стадія — затвердження або утворення виборчих одиниць. Ними виступають виборчі округи і виборчі дільниці. Виборчі округи бувають територіальними та національно-територіальними. Якщо в основу формування представницьких органів закладені не територіальні, а інші принципи, наприклад, виробничий, то виборчими одиницями можуть виступати трудові колективи або їхні об'єднання. Історія становлення інституту виборів представницьких органів на території України знає приклади всіх зазначених видів виборчих одиниць. У 20-ті роки в практиці державного будівництва було встановлено дві системи представництва: виробнича — для робітників, тобто міського населення, і територіальна — для селянства. За Конституцією СРСР 1936 р., Конституцією СРСР 1977 р. і відповідними виборчими законами вибори до Ради Союзу Верховної Ради СРСР проводилися у територіальних округах, а до Ради Національностей — по національно-територіальних округах за певними нормами представництва для республік, автономних областей, автономних округів. За Законом СРСР “Про вибори народних депутатів СРСР” (1988 р.) встановлювались норми представництва громадських організацій при виборах народних депутатів СРСР.

Залежно від кількості місць, які мають бути заповнені в одному виборчому окрузі, існує два типи виборчих округів: одномандатні (уніномінальні), де лише на одне місце проводяться вибори у всьому виборчому окрузі, а також багатомандатні (поліномінальні, плюриномінальні), де обирається кілька депутатів. В принципі виборчі округи створюються для забезпечення рівної ваги голосів виборців. Але залежно від густоти та міграції населення в тих чи інших адміністративно-територіальних одиницях за норму представництва може бути обрана або кількість жителів, або кількість виборців. Проте, як правило, остання норма (кількість виборців)

запроваджується рідше у світовій практиці виборів, оскільки доктринально встановлюється, що депутат представляє все населення. Процедура утворення округів у виборчій термінології називається “виборчою географією” або “виборчою геометрією”.

Нині в Україні для кожного виду виборів запроваджено окремий порядок формування виборчих округів. Відповідно до нового Закону “Про вибори народних депутатів України” під час виборів народних депутатів утворюються єдиний багатомандатний загальнодержавний виборчий округ, територією якого є вся Україна, а його центром — місто Київ, і 225 одномандатних виборчих округів. Виборцями загальнодержавного округу є усі громадяни України, які мають право голосу. Одномандатні виборчі округи утворюються Центральною виборчою комісією з приблизно рівною кількістю виборців у кожному виборчому окрузі на всій території України за пропозиціями відповідно Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських рад із врахуванням адміністративно-територіального устрою України та компактності проживання національних меншин.

Відповідно до Закону, місцевості, в яких компактно проживають національні меншини, не мають виходити за межі одного виборчого округу. У випадках, коли кількість виборців, що належать до національної меншини, більша, ніж необхідно для формування одного виборчого округу, округи формуються так, щоб хоч би в одному з них виборці національної меншини становили більшість від кількості виборців у виборчому окрузі.

Орієнтовну кількість виборців у виборчому окрузі, номер, територіальні межі та центри виборчих округів визначає Центральна виборча комісія. Відхилення кількості виборців від середньої по Україні кількості виборців у виборчому окрузі не може перевищувати як правило 10 відсотків. Не допускається утворення виборчих округів з територій, які не межують одна з одною.

Повідомлення про утворення одномандатних виборчих округів із зазначенням їх номера, центру, територіальних меж та кількості виборців у кожному виборчому окрузі публікується Центральною виборчою комісією у

державних засобах масової інформації не пізніше як за 120 днів до дня виборів.

Для проведення виборів Президента Центральна виборча комісія утворює 27 виборчих округів, відповідно по одному в Республіці Крим, областях України, містах Києві та Севастополі.

Порядок опублікування відомостей щодо утворення виборчих округів на виборах Президента відповідає порядку, передбаченому для виборів народних депутатів України.

Виборчі дільниці — це виборчі одиниці, що об'єднують виборців за загальним місцем голосування. Значення виборчих дільниць у виборчому процесі зводиться передусім до технічного забезпечення проведення головних подій виборів — процедури голосування і підбиття підсумків голосування. Виборчі дільниці для всіх видів виборів в Україні мають однакову кількість показників — від 20 до 3000 виборців, у виняткових випадках — з меншою або більшою кількістю виборців.

Нині, відповідно до нового виборчого законодавства, зазнав певних змін загальний порядок утворення виборчих дільниць. Вони утворюються окружними виборчими комісіями за поданням Київської, Севастопольської міських рад, районних рад, міських рад у межах території виборчих округів, а у разі відсутності таких подань — на підставі пропозицій відповідних міських голів або голів рад.

Окрім загального порядку утворення виборчих дільниць у місцях постійного проживання громадян, законом також визначається порядок утворення виборчих дільниць у стаціонарних лікувальних, санаторно-оздоровчих закладах, представництвах України за кордоном та в інших місцях тимчасового перебування виборців. Новим Законом про вибори народних депутатів України змінено порядок утворення виборчих дільниць у межах військових частин. Виборчі дільниці у військових частинах утворюються, як виняток, з дозволу Центральної виборчої комісії. Здебільшого виборці-військовослужбовці голосують на виборчих дільницях за межами військових частин.

Законом встановлено, що виборчі дільниці на виборах народних депутатів України є спільними в одномандатному та багатомандатному загальнодержавному виборчих округах. Виборча практика склалася так, що при одночасному проведенні виборів кількох видів, виборів і референдумів, виборчі дільниці теж є спільними.

Третя стадія — утворення виборчих органів, на які закон покладає керівництво всім виборчим процесом. Залежно від країни ці органи мають різні назви (комісії, бюро, президії). Серед них розрізняють: 1) територіальні, включаючи Центральні виборчі комісії; 2) окружні — комісії, що діють у виборчих округах; 3) дільничні комісії, що діють у виборчих дільницях.

Створення системи виборчих комісій завжди залежить від виду виборів і адміністративно-територіального устрою держави.

Спеціальними виборчими законами передбачаються системи, терміни, порядок утворення, обсяг компетенції виборчих комісій для кожного виду виборів в Україні.

Відповідно до Закону “Про вибори народних депутатів України” для організації і проведення виборів народних депутатів створюється Центральна виборча комісія по виборах народних депутатів, окружні виборчі комісії, дільничні виборчі комісії.

Відповідно до Закону “Про вибори Президента України” для організації і проведення виборів Президента створюється Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії та дільничні виборчі комісії по виборах Президента.

Відповідно до Закону “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів для проведення виборів депутатів і голів рад утворюються: територіальні виборчі комісії — сільські, селищні, районні, міські, районні у містах, обласні виборчі комісії по виборах депутатів та голів рад; окружні виборчі комісії — по виборах депутатів обласних, Київської і Севастопольської міських рад. Окружні виборчі комісії можуть утворюватись також по виборах депутатів районних, міських (міст обласного підпорядкування), районних у містах рад; дільничні виборчі комісії.

Оновлені засади виборів в Україні, запроваджені новим Законом "Про вибори народних депутатів України", серед інших стосуються юридичного статусу виборчих комісій, процесу їх формування, обсягу функцій і повноважень.

Насамперед це стосується Центральної виборчої комісії правовий статус якої визначається також Законом України «Про Центральну виборчу комісію». Комісія є постійно діючим державним органом та юридичною особою. До Центральної виборчої комісії входять 15 членів комісії, які призначаються на посади та припиняють свої повноваження Верховною Радою України за поданням Президента України. Члени Центральної виборчої комісії зі свого складу обирають голову, заступника голови та секретаря комісії. Голова, заступник голови, секретар комісії, а також не менше третини інших членів комісії повинні мати вищу юридичну освіту. Після сформування Центральної виборчої комісії її персональний склад протягом року не можна змінювати більш як на одну третину. На період виборчої кампанії до Центральної виборчої комісії для участі в її засіданнях політичні партії, виборчі блоки партій, списки яких зареєстровані для участі у виборах, можуть направляти своїх представників з правом дорадчого голосу.

Окружні виборчі комісії є юридичними особами. У ході виборів народних депутатів вони утворюються за рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських рад у передбачений законодавством термін до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря і членів комісії за поданням відповідно голів цих рад або міських голів.

До окружних комісій обов'язково включаються по одному представникові від політичних партій, виборчих блоків партій, списки кандидатів яких зареєстровані для участі у виборах у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за поданням статутних органів цих політичних партій, керівних органів виборчих блоків партій. Загальна кількість членів окружних комісій визначається кількістю поданих кандидатур, але не може бути меншою восьми. Голова, заступник голови та сек-

ретар окружної виборчої комісії не можуть бути членами однієї політичної партії чи виборчого блоку партій.

У разі, коли відповідна рада у встановлений цим Законом строк не утворить окружну виборчу комісію, окружна виборча комісія утворюється Центральною виборчою комісією не пізніше як за 80 днів до дня виборів за поданням місцевих осередків політичних партій, які діють на території відповідного виборчого округу.

Дільничні виборчі комісії утворюються за рішенням сільських, селищних, міських, районних у містах рад не пізніше як за 45 днів до дня виборів, а у випадках, зазначених у Законі, за 5 днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря і членів комісії за поданням відповідно сільського, селищного, міського голови чи голови районної в місті ради або за поданнями, підписаними щодо кожної кандидатури не менше як однією п'ятою депутатського складу відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті ради (при цьому депутат має право ставити підпис лише щодо однієї кандидатури до складу кожної виборчої дільниці) з обов'язковим включенням до складу цих комісій по одному представникові від політичних партій, виборчих блоків партій, списки яких зареєстровано для участі у виборах у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, за наявності пропозицій відповідних місцевих осередків цих партій. Загальна чисельність членів дільничних комісій визначається кількістю поданих відповідно до цих вимог кандидатур, але не може бути меншою восьми. Підприємства, установи і організації, розташовані на відповідній території, територіальні органи самоорганізації населення, а в місцях компактного проживання національних меншин — створені ними громадські організації мають право пропонувати кандидатури до складу дільничних виборчих комісій.

На виборчих дільницях, де кількість виборців не перевищує 50 чоловік, дільничні виборчі комісії утворюються у складі голови комісії, секретаря і 1—3 членів комісії. Голова, заступник голови та секретар дільничної виборчої комісії також не можуть бути членами однієї політичної партії, виборчого блоку партій.

Зміни у обсязі компетенції виборчих комісій пов'язані насамперед з підвищенням їх правового статусу, соціальної значущості в процесі організації виборів, а також із застосуванням нової виборчої системи на виборах народних депутатів України.

Четверта стадія виборів — це складання списків виборців. У конституційному праві зарубіжних країн цю стадію виборчого процесу прийнято називати більш широкою назвою — стадія реєстрації виборців. Призначення реєстрації виборців — встановити до процедури голосування на виборах коло осіб, що мають право голосу.

Залежно від того, як реєструються виборці для участі у виборах, прийнято розрізняти два види реєстрації:

- публічна (обов'язкова);
- особиста (добровільна).

В Україні традиційно використовується публічний, так званий примусовий порядок складання списків виборців, однаковий для всіх видів виборів.

Новим виборчим законодавством передбачається, що списки виборців складаються безпосередньо виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (де вони утворені) рад, а у містах Києві і Севастополі — відповідними місцевими державними адміністраціями, передбаченими Конституцією, по кожній виборчій дільниці.

До списків виборців включаються всі громадяни України, яким на день виборів виповнюється 18 років та які на момент складання списку постійно проживають на території відповідної виборчої дільниці і мають право голосу. За відсутності точних відомостей про дату (місяць і день) народження громадянина вважається, що він народився 1 січня відповідного року.

До списку виборців вносяться ім'я, по батькові, дата народження, місце проживання виборця. Прізвища виборців зазначаються у порядку, зручному для проведення голосування. Громадянин може бути включений до списку виборців лише по одній виборчій дільниці.

Списки виборців-військовослужбовців, які голосують на виборчих дільницях, розташованих за межами військових частин, подаються командирами військових час-

тин до виконавчого комітету відповідних сільських, селищних, міських, районних у містах (де вони утворені) рад, а у містах Києві і Севастополі — до відповідних місцевих державних адміністрацій.

Списки виборців, підписані керівником відповідного виконавчого органу, передаються дільничним виборчим комісіям у передбачені законодавством строки. Відповідальність за достовірність, повноту, вчасність передачі списків виборців дільничним виборчим комісіям несе особа, яка їх підписала.

Однією із найважливіших стадій виборчого процесу є стадія висування і реєстрації кандидатів на виборчі посади. Світова практика висування кандидатів визначає кілька способів висування кандидатів:

- самовисування;
- висування групами виборців;
- висування політичними партіями або іншими

громадськими об'єднаннями.

Традиційно, з часів радянської виборчої системи залишаються в законодавстві деяких колишніх радянських республік, в тому числі в Україні, в якості суб'єкта висування кандидатів трудові колективи.

Взагалі право висування кандидатів на виборах в Україні належить громадянам України, які мають право голосу. Проте для кожного виду виборів в Україні характерне своє коло безпосередніх суб'єктів висування кандидатів. Так, на виборах народних депутатів України право висування кандидатів реалізується як шляхом самовисування, так і через політичні партії, виборчі блоки партій, а також збори громадян і трудові колективи у порядку, визначеному Законом України. Право висування кандидатів у Президенти реалізується через політичні партії та їхні виборчі блоки, зареєстровані відповідно до законодавства.

Законом завжди визначається правовий механізм реалізації права на висування кандидатів. На виборах до Верховної Ради нині діє принципово новий механізм висування кандидатів, який передбачає можливості висування кандидатів двома шляхами: в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі та одномандатних виборчих округах. У багатомандатному загальнодержав-

ному виборчому окрузі право висування кандидатів у депутати належить тільки політичним партіям та виборчим блокам партій.

Політичні партії, виборчі блоки партій висувають кандидатів у депутати єдиним списком для участі у виборах по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу. Кількість кандидатів від політичної партії, виборчого блоку партій, внесених до єдиного списку кандидатів, не може перевищувати половини встановленого Конституцією конституційного складу Верховної Ради. Політична партія, виборчий блок партій можуть висунути лише один список кандидатів у депутати.

Політична партія, що входить до виборчого блоку партій, який висунув свій список кандидатів у депутати, не може висувати окремий список кандидатів у депутати та входить до іншого виборчого блоку партій.

Формування списків кандидатів у депутати від політичної партії, виборчого блоку партій здійснюється вищим представницьким керівним органом політичної партії у визначений ними спосіб. До списку кандидатів у депутати від політичної партії, виборчого блоку партій включаються члени відповідної партії, члени партій, що входять до виборчого блоку партій, або безпартійні громадяни у послідовності, визначеній політичною партією, виборчим блоком партій. Включення до цього списку членів інших партій не допускається.

Черговість розташування кандидатів у депутати у списку визначає відповідно політична партія або виборчий блок партій. Ця черговість не може бути змінена після реєстрації списку Центральною виборчою комісією.

В одномандатних виборчих округах кандидати в депутати висуваються на зборах (конференціях) обласних, республіканських в Автономній Республіці Крим, міських у містах Києві і Севастополі осередків політичних партій, виборчих блоків партій, що висунули списки кандидатів у депутати і списки яких зареєстровані Центральною виборчою комісією. При цьому політична партія, виборчий блок партій може висунути лише одного кандидата у депутати в кожному окрузі.

Окрім того, в одномандатних виборчих округах право висування кандидатів належить громадянам України

за умов додержання ними вимог щодо права обирати і бути обраним шляхом самовисування. В такому разі кандидати у депутати подають заяву про бажання балотуватися кандидатом у депутати до окружної виборчої комісії. Кандидати у народні депутати України також можуть висуватися зборами виборців відповідно до встановленого у законі порядку. Мають право на своїх загальних зборах (конференції) висувати одного кандидата в депутати у порядку, передбаченому Законом про трудові колективи підприємств.

Законом передбачені терміни висування кандидатів у депутати у виборчих округах. Висування до списків кандидатів у депутати від політичних партій та виборчих блоків партій розпочинається за 170 днів і закінчується за 120 днів до виборів, а в одномандатних виборчих округах висування кандидатів розпочинається за 90 і закінчується за 60 днів до виборів.

Під час висування кандидатів у народні депутати провадяться збори підписів виборців на підтримку політичної партії, виборчого блоку партій або особи, яка подала заяву про намір балотуватися кандидатом у депутати. Політична партія або виборчий блок партій має зібрати на свою підтримку не менше 200 тис. виборців, у тому числі не менше 10 тис. підписів виборців у кожній із будь-яких чотирнадцяти адміністративно-територіальних одиниць України. Поряд із цим Законом вимагається внесення політичною партією, виборчим блоком партій грошової застави на рахунок Центральної виборчої комісії у розмірі однієї тисячі неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

В одномандатних виборчих округах збір підписів виборців відповідного округу на підтримку кандидата в депутати провадиться виключно в разі самовисування кандидатів. В цьому разі законом вимагається не менше як дев'яност підписів виборців відповідного округу. Внесення грошової застави особами, що балотуються в одномандатних округах, не передбачене.

Шоста стадія виборчого процесу передбачає проведення передвиборчої агітації. Виборче законодавство України, як і подібне законодавство інших країн, незалежно від виду виборів завершення цієї стадії пов'язує з

передднем виборів. У день виборів агітація за кандидатів забороняється. Це загальне демократичне правило, що діє в усіх країнах, де проводяться вибори. Однак щодо початку цієї стадії у виборчому законодавстві більшості країн подібна єдність відсутня. Початком передвиборчої агітації може бути день оголошення дати голосування (Польща, Румунія), опублікування списку кандидатів Міністерством юстиції (Литва), конкретно визначений день до дати голосування (15 днів Туреччина, 21 день — Ізраїль). В Україні на всіх виборах початок передвиборчої агітації за кандидатів, пов'язаний з моментом реєстрації: списків кандидатів у народні депутати України від політичних партій, виборчих блоків партій Центральною виборчою комісією у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, окружними виборчими комісіями — кандидатів у народні депутати України у одномандатних виборчих округах; Центральною виборчою комісією — кандидатів у Президенти; окружними територіальними виборчими комісіями — кандидатів на місцевих виборах.

Виборчим законодавством більшості країн світу закріплені подібні принципи передвиборчої агітації на виборах. Це насамперед свобода агітації, створення юридично рівних можливостей усім кандидатам на виборах, неупереджене ставлення з боку держави, її органів, посадових осіб тощо до всіх кандидатів, контроль над використанням фінансово-матеріальних засобів на виборах. Такі принципи регламентації передвиборчої агітації покладені в основу масиву всього виборчого законодавства України.

Передвиборча агітація може здійснюватись у будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України.

Громадяни України, політичні партії, об'єднання громадян, трудові колективи підприємств, установ і організацій мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів, їхні політичні, ділові й особисті якості, а також платформи тих партій і виборчих блоків, які висунули кандидатів, вести агітацію за або проти кандидата на зборах, мітингах, у бесідах, у пресі, на радіо і телебаченні.

Кандидати у депутати, кандидати у Президенти, їх довірені, а також уповноважені особи політичних партій, виборчих блоків партій проводять зустрічі з виборцями як на зборах, так і в іншій зручній для виборців формі.

Передвиборча агітація фінансується за змішаним принципом: за рахунок коштів Державного бюджету України, причому кандидатам гарантується рівне забезпечення передвиборчої агітації відповідно до вимог спеціальних виборчих законів, за рахунок коштів власних виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків партій, кандидатів на виборах.

Належне проведення передвиборчої агітації забезпечується насамперед гарантіями діяльності кандидатів та інших суб'єктів виборчого процесу. Маються на увазі рівні права кандидатів на сприяння у проведенні передвиборчої агітації з боку виборчих комісій, державних органів, органів місцевого та регіонального самоврядування тощо; право кандидатів на безплатний проїзд, звільнення кандидатів від виробничих або службових обов'язків на час виборчої кампанії, недоторканість кандидатів, право партій, виборчих блоків партій мати уповноважених осіб, право окремих кандидатів мати довірених осіб, які представляють їхні інтереси під час виборчого процесу у взаємовідносинах громадян, органах місцевого самоврядування, виборчих комісіях, а також виборцями.

Найголовніша, сьома стадія виборчого процесу — стадія голосування, саме з нею пов'язаний кульмінаційний акт волевиявлення.

Поряд із традиційним голосуванням виборчим бюлетнем у день виборів на виборчій дільниці за місцем проживання світова виборча практика знає процедури дострокового голосування. Існують також процедури голосування по пошті, за дорученням голосування в місці перебування громадянина, якщо він не може прийти на виборчу дільницю. Процедура голосування допускає голосування в один, або в два тури, за цих умов існує альтернативна стадія повторного голосування. При голосуванні бюлетнями розрізняють два його види: позитивне і негативне голосування. Нині в Україні на виборчих дільницях, запропонована модернізація основної проце-

дури виборів — голосування, а також схема чіткого розмежування підрахунку голосів, встановлення результатів виборів по виборчих округах та підбивання підсумків виборів народних депутатів України Центральною виборчою комісією.

Вперше в Україні виборчі бюлетені мають дві складові: власне текстова частина бюлетеня і контрольний талон, відокремлений від бюлетеня перфорацією. Контрольні талони містять назву органу, до якого відбуваються вибори, номер виборчого округу чи означення багатомандатного загальнодержавного виборчого округу, номер виборчої дільниці та порядковий номер виборця у списках виборців, а також позначені місця для підписів виборця та члена дільничної виборчої комісії, який видаватиме бюлетень.

За Законом голосування провадиться в день виборів або в день повторного голосування на виборах. Законом скасована процедура дострокового голосування на виборах народних депутатів України та на місцевих виборах.

Восьма стадія виборів включає підрахунок голосів і визначення результатів виборів, а також підбивання підсумків виборів. Закон встановлює термін тривалості цієї стадії, порядок підрахунку голосів, перелік виборчої документації з цих питань. Кінцеві загальні результати виборів встановлюються Центральною або територіальними виборчими комісіями і публікуються в офіційній пресі.

Стадії виборчого процесу не є раз і назавжди сталими для різних видів виборів. На їх кількість, зміст, правові форми, терміни впливають багато факторів, але чи не найголовнішим є характер виборчої системи як способу визначення результатів виборів тією мірою, якою від нього залежатиме порядок розподілу депутатських мандатів і механізм голосування.

## 6. Відповідальність за порушення виборчого законодавства України

Однією із гарантій реального здійснення вільного волевиявлення встановлена законом юридична відповідальність за порушення виборчого законодавства, причому в кожному з базових виборчих законів містяться

загальні статті, якими запроваджується інститут відповідальності за порушення виборчого законодавства, а свою юридичну регламентацію цей інститут отримує відповідно в чинному адміністративному, кримінальному, кримінально-процесуальному, цивільно-процесуальному законодавстві.

Так, у Кодексі України про адміністративні правопорушення міститься ст. 186-2, що передбачає адміністративну відповідальність за певні порушення законодавства про вибори Президента і народних депутатів. Цією статтею встановлюється, що публічні заклики або агітація за бойкотування виборів, опублікування або поширення іншим способом неправдивих відомостей про кандидата у Президенти чи депутати, а також агітація за або проти кандидата в день виборів тягнуть накладання штрафу від трьох до шести офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати.

Видача членам дільничної виборчої комісії виборчого бюлетеня для голосування за іншу особу тягне накладення штрафу до п'яти офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати.

Втручання в роботу виборчих комісій, що перешкоджає виконанню ними обов'язків, пов'язаних з реєстрацією кандидатів у Президенти або депутати, підрахунком голосів чи визначенням результатів або підбиттям загальних підсумків виборів тягне накладення штрафу від трьох до шести офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати.

До адміністративної відповідальності відповідно до частини першої і третьої цієї статті може бути притягнута будь-яка особа, що досягла 16-річного віку, якщо вона психічно здорова. Нести відповідальність за порушення, передбачені ч. 2 цієї статті, мають тільки спеціальні суб'єкти — члени виборчих комісій.

Кримінальні правопорушення, пов'язані з порушенням виборчого законодавства, належать до злочинів, які посягають на суспільні відносини, пов'язані з формами, завданнями, змістом діяльності держави і посягають на політичні права громадян: права брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого

самоврядування. Зазіхання на виборчі права громадян можуть мати місце на будь-якій стадії виборчого процесу, тому кримінально-правові норми, що встановлюють відповідальність за порушення виборчого законодавства, є бланкетними (відсилочними): їх застосування потребує уточнення змісту статей, посилянь на базові закони про вибори.

Кримінально-правовим захистом забезпечується на-самперед здійснення виборчих прав. Ст. 127 Кримінального кодексу України передбачає, що перешкоджання шляхом насильства, обману, погроз, підкупу або іншим шляхом вільному здійсненню громадянином права обирати або бути обраним Президентом чи народним депутатом, вести передвиборну агітацію карається позбавленням волі на строк до п'яти років або виправними роботами на строк до двох років, чи штрафом до десяти офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати.

Ті самі дії, вчинені членом виборчої комісії чи іншою службовою особою, караються позбавленням волі на строк від одного до п'яти років, або виправними роботами на строк до двох років, чи штрафом від семи до п'ятнадцяти офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати.

Ст. 128 Кримінального кодексу України за такі злочини, як підлог виборчих документів, приписки або завідомо неправильний підрахунок голосів, вчинені членом виборчої комісії чи іншою службовою особою, передбачає кримінальну відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк до двох років або накладанням штрафу від семи до п'ятнадцяти офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати.

Ще один вид злочину — порушення таємниці голосування членом виборчої комісії або іншою службовою особою, передбачений ст. 129 Кримінального кодексу, карається позбавленням волі на строк від одного до п'яти років, або виправними роботами на строк до двох років, або штрафом від семи до п'ятнадцяти офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати.

•

# Глава 18

## Референдум в Україні

### 1. Поняття і види референдумів

Особлива роль у системі народовладдя в Україні належить референдумові, як найбільш органічній і природній формі народовладдя. Поняття “референдум” походить від латинського “referendum”, що означає “те, що має бути повідомлено”

Прийнято вважати, що перший в історії людства референдум був проведений у Швейцарії ще у 1439 р. Нині інститут референдуму законодавчо закріплений в конституціях та інших нормативно-правових актах багатьох країн: Швейцарії, Франції, ФРН, США, Данії, Італії, Іспанії, Швеції, Норвегії т ін.

В теорії конституційного права (як національного, так і зарубіжного) визначення референдуму не завжди однакове. Найчастіше референдум ототожнюють з опитуванням громадської думки, з плебісцитом. Іноді референдумом називають будь-яке голосування виборців незалежно від його наслідків.

Справді, за своєю суттю референдум, як і інші форми народовладдя — вибори, народне обговорення і опитування, є правом реальної суверенної і верховної волі народу, проте за своїм змістом і формою здійснення, тобто за предметом і методом правового регулювання референдум істотно відрізняється від інших форм народовладдя. Волевиявленням народу у вигляді результатів голосування стверджується або ні винесений на референдум закон чи рішення. Це дає підстави характеризувати референдум як нормотворчу форму народовладдя.

Відповідно до ст. чинного Закону “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” референдум — це спосіб прийняття громадянами шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення.

Роль референдумів в регулюванні суспільних відно-

син визначається з огляду на їхні основні соціальні функції.

По-перше, референдум є одним із основних інструментів реалізації права народного суверенітету і легітимізації владних рішень. Легітимізація рішень здійснюється як шляхом прийняття закону або рішення під час референдуму, так і шляхом підтвердження рішень органів державної влади з питань, що належать до виняткової компетенції референдумів через надання вищої юридичної сили в обох випадках законам та рішенням. Певний рівень легітимізації прийнятих рішень витримується і при проведенні консультативних референдумів, оскільки, за законом, їхні результати розглядаються і враховуються державними органами при прийнятті рішень.

По-друге, референдум є однією з основних форм реалізації права національного суверенітету, оскільки, за умов виконання певної конституційної процедури щодо всеукраїнського референдуму і виконання вимог закону щодо місцевих референдумів, громадяни України, представники певної нації і народності нашої країни можуть ініціювати проведення того чи іншого референдуму з питань, пов'язаних з конституційним чи законодавчим регулюванням їхніх національних прав і свобод.

По-третє, референдум є одним із способів формування громадської думки.

По-четверте, за умов демократичного суспільства референдум може бути використаний народом як протиполюс рішенням органів державної влади та місцевого самоврядування, що не задовольняють інтереси громадян.

Запровадження в Україні порядку проведення референдумів за народною ініціативою створює правові гарантії здійснення прямого народовладдя.

Виясненню специфічних особливостей референдумів, а також визначенню їх ролі при регуляції суспільних відносин сприяє аналіз видів референдумів.

Враховуючи світовий і національний політичний досвід та теоретичні здобутки науки конституційного права, Конституція, а також Закон "Про всеукраїнський та

місцеві референдуми”, передбачають наступні види референдумів. За територіальною ознакою референдуми поділяються на:

1) всеукраїнський;

2) місцевий, причому останній має два підвиди:

а) референдум, що провадиться у межах Автономної Республіки Крим;

б) референдум, що провадиться у межах інших адміністративно-територіальних одиниць.

Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою або Президентом відповідно до їх повноважень. Згідно із ст. 73—85 Конституції виключно Верховна Рада призначає всеукраїнський референдум з питання про зміну території України, Президент, згідно з ч. 6 ст. 106 Конституції, призначає всеукраїнський референдум щодо внесення змін до Конституції відповідно до ст. 156 цієї Конституції і проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

Місцеві референдуми призначають відповідні ради з питань, що належать до їх компетенції.

Наступна класифікація видів референдумів пов'язана з предметом референдуму. Теоретично предмет референдуму — це питання, вирішення якого відбувається шляхом народного голосування. В даному разі залежно від предмету розрізняють наступні референдуми:

1) обов'язкові;

2) факультативні.

Обов'язкові мають місце у випадках, коли з певних питань рішення не може бути прийняте іншим шляхом, окрім народного голосування, причому законом завжди чітко окреслено коло цих питань. 1 грудня 1991 р. в Україні відбувся перший всеукраїнський референдум, який був обов'язковим в питанні про проголошення незалежності України, виходячи з положень Закону про всеукраїнський та місцеві референдуми щодо реалізації права народу України на самовизначення. Згідно із ст. 73 Конституції, нині виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України. Після прийняття Конституції предмет обов'язкового референдуму значно розширений. Відповідно до положень

ст. 156 Конституції, обов'язкового затвердження всеукраїнським референдумом потребує законопроект про внесення змін до розділу I "Загальні засади", розділу III "Вибори, Референдум" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України".

Наведені випадки є прикладом абсолютного обов'язкового референдуму, проте теорія конституційного права розрізняє ще й відносно обов'язкові референдуми. Так, за Конституцією Швейцарії, в разі, коли одна із палат Федеральних Зборів винесе постанову про загальний перегляд Конституції, а інша палата з цим не погодиться, питання перегляду Конституції виноситься на референдум. Тут йдеться не про зміст перегляду, а лише про необхідність його як умовного факту.

Факультативні референдуми — це референдуми, проведення яких можливе, проте не обов'язкове. Призначення референдуму в такому разі залежить від рішення органів, що компетентні призначати референдуми, а також від наявності іншої ініціативи проведення референдуму, передбаченої законодавством.

У практиці зарубіжних країн є ще й такий різновид факультативного референдуму, який проводиться після прийняття відповідного закону вищим представницьким органом країни. Так, у законодавстві Швейцарії передбачене правило, за яким для проведення референдуму необхідно протягом 90 днів після прийняття закону парламентом зібрати 30 тис. підписів громадян, які виступають проти цього закону. Із 1944 по 1963 рр. тут проведено 20 таких референдумів, причому 8 законів було затверджено, а 12 — відхилено. В середньому через процедуру факультативного референдуму тут проходить майже 3 % законопроектів.

Наприклад, в Італії та Австрії проведення референдуму передбачене регламентами їхніх парламентів як факультативних стадій після прийняття законів. Можливо, і в нашому законодавстві варто передбачити проведення референдуму в формі так званого "народного вето", коли народом надається можливість скасувати повністю або частково вже прийнятий законодавчий акт. Закон вважатиметься прийнятим, якщо у визначений термін не

будуть подані заперечення від певної кількості виборців. Це посилить роль референдуму як гарантії прав народу у законотворчості.

В українському законодавстві передбачено спеціальні предмети та переліки питань, що виносяться на всеукраїнський та місцеві референдуми. Так, ст. 3 Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" окреслює предмет всеукраїнських факультативних референдумів, до якого зараховано:

— затвердження Конституції України, її окремих положень та внесення до Конституції змін і доповнень, окрім тих, що вимагають обов'язкового референдуму;

— прийняття, зміна або скасування законів України чи їхніх деяких положень;

— прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції та інших правових актів.

З цього переліку видно, що коло питань, які виносяться на всеукраїнський референдум, обмежене нормотворчою сферою. На всеукраїнський референдум можуть виноситися лише загальнодержавні питання.

Проте правовий режим проведення референдумів передбачає, що поряд з питаннями, які складають предмет всеукраїнських, обов'язкових і факультативних референдумів, є питання, з яких референдум взагалі не допускається, оскільки для їх вирішення потрібні професійні знання, досвід та інші передбачені законом підстави. У зв'язку з цим у ст. 74 Конституції зазначено, що референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

Законом про всеукраїнський та місцеві 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 належать до компетенції Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів.

За змістом предмету всеукраїнські референдуми поділяються на:

— конституційні, коли шляхом референдуму вирішується питання прийняття, затвердження або зміни Конституції;

— законодавчі, коли народним голосуванням вирішуються питання, пов'язані з прийняттям, затвердженням, зміною законів.

До останніх належать, як правило, також референдуми щодо прийняття, зміни або скасування інших правових актів.

Якщо референдум проводиться з одного і того самого питання кілька разів, то за часом треба розрізняти:

1) повторний референдум з означеного питання проводиться у такому разі, якщо під час проведення всеукраїнського або місцевого референдуму були допущені грубі порушення законодавства про референдуми, Верховна Рада України у місячний строк, а відповідний орган місцевого самоврядування — у 15-денний строк можуть призначити повторний всеукраїнський або місцевий референдум на всій території республіки, відповідної адміністративної одиниці або її частини;

2) новий (всеукраїнський) референдум з питань, що раніше виносились на референдум, може бути проведено не раніше як через 5 років, а місцевий — не раніше, як через рік від дня попереднього референдуму з цих питань.

## 2. Принципи і порядок проведення референдумів

Проведення всеукраїнських та місцевих референдумів регламентується Конституцією і Законом про всеукраїнський та місцеві референдуми. З точки зору порядку проведення референдум можна розглядати як референдний процес (іноді його називають референдарним процесом), який складається з відносно самостійних процедур, що здійснюються у певній послідовності:

— призначення референдуму;

- підготовка і проведення референдуму;
- голосування і визначення підсумків референдуму;
- опублікування і введення у дію законів та інших рішень, прийнятих референдумом.

Всі стадії референдного процесу підпорядковані загальним принципам, властивим виборчому процесові.

У всеукраїнському та місцевому референдумах мають право брати участь громадяни України, які на день проведення референдуму досягли 18-ти років і постійно проживають відповідно на території України або області, району, міста, району в місті, селища, села.

Будь-яке пряме або непряме обмеження прав громадян України на участь у референдумі залежно від походження, соціального і майнового стану, расової чи національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, політичних поглядів, роду й характеру занять забороняється.

Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними.

Громадяни беруть участь у референдумі на рівних засадах. Кожний громадянин має один голос.

Референдум є прямим: громадяни беруть участь у референдумі безпосередньо.

Голосування під час референдуму є таємним: контроль за волевиявленням громадян не допускається.

Підготовка і проведення референдумів здійснюється на демократичних засадах, відкрито і гласно.

Законом запроваджені гарантії реалізації вказаних демократичних засад.

Підготовка і проведення всеукраїнського референдуму здійснюється за рахунок Державного бюджету, а місцевих референдумів — за рахунок відповідних місцевих бюджетів.

Першою стадією проведення референдуму є його призначення. При цьому зазначимо, що розрізняють ініціативу про проведення референдуму і прийняття відповідного рішення про призначення референдуму. Законом детально врегульована процедура реалізації права вимоги проведення референдуму. Зокрема, громадяни України реалізують своє право на ініціативу всеукраїнського референдуму шляхом збору підписів. Нагадаємо,

що їх має бути не менше 3 млн і підписи щодо призначення референдуму мусять бути зібрані не менш, як у двох третинах областей і не менш, як по сто тисяч підписів у кожній області.

Збирання підписів організують і здійснюють ініціативні групи референдуму, що утворюються й діють відповідно до ст. 16, 17, 18 Закону про всеукраїнський та місцеві референдуми. Отже, на стадії призначення референдуму відбувається утворення ініціативних груп референдумів, їх реєстрація, збирання підписів ініціативними групами. Детальна регламентація цих процедур проведення референдуму має дуже важливе значення, оскільки передбачає низку правових гарантій від всіляких порушень. Зокрема, ці гарантії стосуються вимог щодо форми й змісту листів для підписів громадян, порядку заповнення і збирання підписів (ст. 18). Передбачається також можливість оскарження в районний (міський) суд відмови Центральної комісії із всеукраїнського референдуму у реєстрації ініціативної групи, або відсутність рішення про реєстрацію (ст. 17 Закону).

Після завершення збирання підписів ініціативна група у триденний строк складає підсумковий протокол, в якому зазначається загальна кількість підписів, дата реєстрації ініціативної групи, дата закінчення збирання підписів.

Підписні листи по акту передаються на зберігання у встановленому в законі порядку.

Після підписання цього акту в тижневий строк група всеукраїнського референдуму передає підсумковий протокол, акт і вимогу про проведення референдуму до Центральної комісії із всеукраїнського референдуму (як відомо, її функції покладені на Центральну виборчу комісію по виборах народних депутатів України).

Центральна комісія забезпечує реєстрацію документів, підбиває загальні підсумки збору підписів в цілому по Україні, про що складається протокол.

Після одержання належним чином оформленої пропозиції, органи державної влади, до повноважень яких входить призначення референдуму в місячний термін приймають одне з таких рішень:

- 1) про призначення референдуму;
- 2) про відхилення пропозиції про проведення референдуму у разі наявності серйозних порушень законодавства про референдуми;
- 3) про прийняття рішення, пропонованого у вимозі про призначення референдуму.

У рішенні про призначення референдуму визначається дата проведення референдуму, зазначається назва проекту закону, рішення, зміст питання, що виноситься на референдум.

Дата проведення всеукраїнського референдуму призначається не раніше як за три й не пізніше як за чотири місяці, а місцевого референдуму — не раніше як за місяць і не пізніше як два місяці від дня прийняття рішення про проведення референдуму.

Повідомлення про призначення референдуму та зміст проекту закону, рішення іншого питання, що виноситься на референдум, оголошуються відповідно у республіканських та місцевих засобах масової інформації у 10-денний строк після прийняття рішення про його призначення.

Після прийняття рішення про призначення настає друга стадія референдного процесу — підготовка проведення референдуму.

Відповідно до Закону про всеукраїнський та місцевий референдуми створюються структури і умови, необхідні для проведення референдуму: дільниці для голосувань, комісії по проведенню референдуму і списки учасників референдуму.

На відміну від виборів, проведення референдуму не вимагає створення виборчих округів. Згідно із ст. 23 Закону про всеукраїнський і місцеві референдуми, для проведення голосування і підрахунку голосів створюються тільки дільниці для голосування, що об'єднують від 20 до 3000 громадян, які мають право брати участь у референдумі.

Керівництво всеукраїнським референдумом покладається на Центральну виборчу комісію, а також спеціально утворені для цього громадські органи — комісії по проведенню референдуму: дільничні, територіальні, що створюються в селах, селищах, районах, містах і об-

ластях, комісія Автономної Республіки Крим із всеукраїнського референдуму.

Законами України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, “Про Центральну виборчу комісію” детально регламентуються повноваження цих комісій, організація їх роботи. Вельми важливою з точки зору захисту прав суб’єктів референдуму є норма, яка передбачає можливість оскаржити рішення і дії комісії з референдуму у вищестоячу комісію з референдуму, а у випадках, передбачених Законом, і в суд (ст. 31).

По аналогії із законодавством про вибори у законодавстві про референдуми вирішено питання про право на оскарження помилок у списку громадян, які мають брати участь у референдумі (ст. 34 Закону).

На стадії підготовки референдуму відбувається також широка кампанія по роз’ясненню населенню мети референдуму, змісту питань, що виносяться на нього, ознайомленню з порядком голосування тощо. Відповідно до ст. 8 Закону про референдум, громадянам, політичним партіям, громадським організаціям, масовим рухам, трудовим колективам надається право вільної агітації за прийняття закону або іншого рішення, що виносяться на референдум, а також проти прийняття закону чи рішення.

Всі рішення щодо референдуму, а також проекти законів, інших рішень, які виносяться на референдум, підлягають опублікуванню засобами масової інформації. Останні висвітлюють хід підготовки і проведення референдуму, їхнім представникам гарантується вільний доступ на всі збори і засідання, пов’язані з референдумом, і одержання інформації.

Найбільш відповідальну стадію референдуму становить голосування і визначення підсумків референдуму. Саме на цій стадії виявляється воля народу і відбувається ухвалення закону чи іншого рішення. Тому суворе і неухильне дотримання вимог процедури, всіх процесуальних гарантій набуває тут особливого значення.

Для забезпечення повної свободи волевиявлення на референдумі Законом передбачена система певних заходів і правових гарантій щодо організації і прове-

дення голосування, які сприяють дотриманню таємниці голосування, недопущенню різних порушень законодавства.

У загальному порядку голосування проводиться в день референдуму із 7 до 20 години. Також існує процедура дострокового голосування, голосування у місцях перебування громадян, коли вони за станом здоров'я або з інших причин не можуть прибути в приміщення для голосування.

Голосування відбувається у спеціально відведених і обладнаних за законом належним чином приміщеннях. Кожний громадянин голосує особисто. Бюлетені для голосування заповнюються голосуючим у кабіні або кімнаті для таємного голосування.

Законом передбачається низка вимог щодо змісту і форми бюлетенів.

Важлива роль у здійсненні контролю за дотриманням встановленого порядку голосування належить громадськості.

Третя стадія референдного процесу завершується підбиттям підсумків голосування на референдумі.

В українському законодавстві про референдуми детально врегульовані порядок підбивання підсумків голосування, умови дійсності бюлетенів і ті вимоги, яким мають відповідати протоколи голосувань.

Визначаються недійсними бюлетені для голосування невстановленого зразка, а також бюлетені, які не містять точно встановленого рішення громадян. Якщо виникають сумніви щодо дійсності бюлетеня, питання вирішується дільничою комісією з референдуму шляхом голосування її членів (ст. 40 Закону).

У законодавстві Росії встановлене більш чітке і однозначне правило щодо встановлення недійсності бюлетеня: такими визнаються бюлетені, не завірені комісією; не встановленого зразка, а також ті, в яких не викреслений жоден з варіантів відповіді або викреслені всі (ст. 33 Закону Російської Федерації "Про референдум"). Ймовірно, що й в українському законодавстві про референдум згодом будуть запроваджені більш точні вимоги щодо визнання недійсності бюлетенів.

Відповідна комісія з референдуму може визнати результати референдуму недійсними через допущені в ході голосування або під час підрахунку голосів порушення Закону про референдум (ст. 41).

Проект Закону, рішення вважається ухваленим громадянами, якщо за нього було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у референдумі.

Референдум визнається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше половини громадян, внесених до списків для голосування, а референдум з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради та Президента визнається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше двох третин від загальної кількості громадян, внесених до списків для голосування.

Закон, прийнятий шляхом референдуму, не потребує видання спеціального акту про введення його в дію. Згідно із ст. 44 Закону про всеукраїнський та місцеві референдуми, закони, інші рішення, прийняті референдумом, обнародуються у встановленому законодавством порядку опублікування правових актів Верховної Ради і вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо у самому законі, рішенні не визначено інший термін.

Датою прийняття закону чи рішення вважається день проведення референдуму.

На відміну від виборчого законодавства, яке передбачає кілька підстав для призначення повторних виборів, ст. 43 Закону про всеукраїнський та місцеві референдуми передбачає єдину умову, яка дає право Верховній Раді призначити повторний всеукраїнський референдум — якщо під час його проведення були допущені грубі порушення Закону. Визнання ж референдуму таким, що не відбувся, не є умовою для призначення повторного референдуму. Оскільки очевидно, що громадян, які проігнорували голосування, не цікавить, яке рішення буде прийнято, і вони згодні підтримати будь-яке з них. З іншого боку, неучасть у референдумі може свідчити про негативне ставлення громадян до самого законопроекту. Тому будь-який результат (як позитивний, так і негативний) є рішенням самих громадян, їхнім волевиявленням.

### 3. Відповідальність за порушення порядку проведення референдуму

У Законі про референдум передбачені норми, що мають сприяти дотриманню законності при проведенні референдуму. Ст. 10 Закону встановлює можливість притягнення до відповідальності осіб, що перешкоджають шляхом насильства, обману, погроз або іншим шляхом вільному здійсненню громадянином права брати участь у референдумі, вести до голосування агітацію, а також членів комісії з референдуму, посадових осіб, які вчинили підлог документів референдуму, завідомо неправильний підрахунок голосів, порушили таємницю голосування або допустили інші порушення Закону. Ця стаття відсилає до чинного адміністративного та кримінального законодавства, норми якого визнають конкретні міри покарання за вчинені правопорушення.

Ст. 186-4 Кодексу України про адміністративні порушення передбачає, що публічні заклики або агітація за бойкотування референдуму, перешкоджання членам ініціативної групи у збиранні підписів громадян під вимогою про проведення референдуму, а так само будь-яка агітація в день проведення референдуму; видача членом дільничної комісії з референдуму бюлетеня для голосування за іншу особу; втручання у роботу комісій з референдуму, що перешкоджає виконанню ними обов'язків, пов'язаних з підрахунком голосів або визначенням результатів референдумів, — тягнуть адміністративну відповідальність у вигляді накладення штрафу.

Ст. 129-1 Кримінального кодексу України передбачає, що перешкоджання шляхом насильства, обману, погроз, підкупу або іншим шляхом вільному здійсненню громадянином права брати участь у референдумі, вести агітацію у день проведення референдуму — карається позбавленням волі на строк до п'яти років або виправними роботами на строк до двох років, чи штрафом до десяти офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати.

Ті самі дії, вчинені членом комісії з референдуму або іншою службовою особою, караються позбавленням волі на строк від одного до п'яти років, або виправними ро-

ботами на строк до двох років чи штрафом від семи до п'ятнадцяти офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати.

Підлог документів референдуму, приписка, завідомо неправильний підрахунок голосів, порушення таємниці голосування, вчинені членом комісії з референдуму або іншою службовою особою, караються позбавленням волі на строк від одного до п'яти років, або виправними роботами на строк до двох років чи штрафом від семи до п'ятнадцяти офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ  
ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

\*

Г л а в а 19

Теоретичні основи  
організації і здійснення  
державної влади

1. Державна влада  
як інститут конституційного права

Однією з найважливіших складових конституційного права завжди були питання організації державної влади. Проте саме поняття конституційно-правового інституту “державна влада”, на жаль, належної теоретичної розробки не здобуло. Досить зазначити, що всі підручники з державного права радянської доби взагалі уникали розкриття сутності цього поняття.

Нові концептуальні підходи до диспозиції державної влади в Україні вимагають заповнити цю прогалину, оскільки вивчення даного явища має не лише суто теоретичне, а й практичне значення у складний період реформи молодого Українського держави.

Тому уявляється необхідним проаналізувати зміст державної влади з теоретичних посилок науки конституційного права, саме як його одного з основних інститутів. Останній, звичайно, розглядається як організаційно цілісний підрозділ нормативно-правового змісту не всіх норм конституційного права, а тільки Конституції, норми якої регулюють відповідний вид споріднених політико-правових суспільних відносин, проінятих певною єдністю і виділених в окремий комплекс. До цього інституту включаються такі групи конституційних норм,

які мають єдиний предмет правового регулювання, однією із складових якого і є державна влада.

Які ж можуть бути вихідні положення у процесі розкриття сутності державної влади, виходячи зі змісту Конституції України.

На наш погляд, для виявлення згаданих положень треба з'ясувати такі питання:

- що є джерелом легітимності державної влади;
- який зміст цієї влади;
- які основоположні конституційні принципи організації і діяльності державної влади;
- що покладено в основу розмежування функцій здійснення державної влади;
- яка система державних органів, що здійснюють державну владу;
- хто є суб'єктами в конституційно-правових відносинах з приводу організації та здійснення державної влади;
- що є об'єктом у згаданих правовідносинах;
- яка мета здійснення державної влади.

Розкриття змісту цих питань дають змогу визначити основні елементи, складові державної влади в Україні, які у своїй сукупності і допоможуть сформулювати саме визначення цього конституційно-правового інституту.

Передусім у демократичних країнах, до яких, згідно зі ст. 1 Конституції України, належить і наша країна, державна влада повинна бути легітимною.

Тому у правовій державі, якою прагне стати Україна, первинним актом утвердження державної влади завжди повинен бути закон, а єдиним джерелом утвердження державної влади — народ. Щодо форми правового акта затвердження волі народу, то ним є Основний Закон держави — Конституція України.

Загальновідомо, що з давніх часів і до наших днів державна влада у світі, навіть у найдемократичніших країнах, далеко не завжди була легітимною, а її джерелом законодавчо визначався не завжди був народ. Державна влада, бувало, утверджувалась завдяки революціям, переворотам тощо.

Не було винятком утвердження державної влади на терені колишньої царської Росії, а після — СРСР, куди

входила й Україна, незважаючи на пропагандистські статті колишніх Конституцій СРСР та союзних республік, у тому числі Української РСР, про належність всієї повноти державної влади спочатку Радам, а за Конституцією УРСР 1978 р. — народові.

Дбаючи про демократичні принципи легітимізації державної влади, Україна ще до проголошення своєї незалежності прагнула вирішити це питання на підставі прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Цей процес розвивався поступово, шляхом прийняття низки таких актів.

Першорядного значення серед них набув такий політико-правовий документ, як Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1991 р., у якому висувалося прагнення зміцнити державну владу законним шляхом, виходячи з належності її українському народові.

Декларація у розділі II “Народовладдя” проголосила, що лише народ України є єдиним джерелом державної влади в Республіці.

Дуже важливою стадією у справі легітимізації державної влади в Україні було схвалення 19 червня 1991 р. Концепції нової Конституції України, у розділі I якої “Засади конституційного ладу” зазначалося, що відповідно до Декларації про державний суверенітет Україна визначається як суверенна національна держава, суть якої становить влада народу України, спрямована на забезпечення і захист прав людини й громадянина.

Наступним етапом у цьому процесі є прийняття Верховною Радою УРСР на підставі здійснення Декларації Постанови Верховної Ради Української РСР та Акта про проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р.

Оскільки Україна до проголошення незалежності входила до складу СРСР, тоді актуальним постало питання про легітимність існуючої системи органів державної влади в умовах після проголошення її незалежності. Це питання було вирішене Законом “Про правонаступництво України” від 12 вересня 1991 р. У ст. 4 цього Закону зазначалося, що органи державної влади і управління, органи прокуратури, суду та арбітражні су-

ди, сформовані на підставі Конституції (Основного Закону) Української РСР, діють в Україні до створення органів державної влади і управління, органів прокуратури, судів та арбітражних судів на підставі нової Конституції України.

За важливістю у процесі легітимізації державної влади пріоритетним слід вважати рішення Всеукраїнського референдуму від 1 грудня 1991 р. про незалежність України, яке було підтримане майже всім населенням країни. Згідно із Законом “Про Всеукраїнський і місцевий референдуми” від 3 липня 1991 р., воно мало вищу юридичну силу, оскільки не потребувало затвердження будь-яким державним органом (ст. 1 Закону), що фактично надавало законної сили державній владі, яка існувала на той час в Україні.

Проте, звичайно, кращим засобом узаконення державної влади народом, була б розробка і прийняття народом шляхом референдуму Закону “Про державну владу в Україні”. Спробу підготовки такого акта було зроблено у 1993—1994 рр., але зміст законопроекту був обмежений пошуком компромісу між законодавчою і виконавчою владою, що позначилося передусім на розподілі компетенції між цими гілками влади.

Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 р. “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України” зробив вагомий внесок для створення такого закону, проте він мав тимчасовий характер. Договір підтвердив у ст. 2 положення про те, що єдиним джерелом влади є народ.

Нарешті, заключним етапом легітимізації державної влади в Україні стала нова Конституція України, яку було прийнято 28 червня 1996 р. Верховною Радою України і яка інкорпоровала багато положень згаданого Договору у свій текст, завдяки чому був створений правовий фундамент закріплення державної влади в Україні її народом.

Відтак народ, представниками якого були депутати Верховної Ради України, законодавчо передав державну владу системі органів, які, відповідно до Конституції,

вправі її здійснювати, відповідно до принципів організації і здійснення єдиної державної влади, яка базується на визначенні об'єктивно існуючих її функцій та законодавчого їх розмежування.

В Конституції було законодавчо закріплене насамперед єдине джерело державної влади в Україні, яким, згідно зі ст. 5 Конституції, визнаний лише народ.

Народові надано право визначати конституційний лад в Україні. Оскільки такий лад визначений у розділах I, IV—VIII, XII Конституції України, то є всі підстави вважати, що народ України, згідно з ч. 3 ст. 5 Конституції, офіційно легітимізував державну владу в країні. У цій частині зазначається, що лише народ, а не держава, її органи або посадові особи, може змінювати конституційний лад, найважливішою складовою якого є державна влада.

Нарешті, Конституція України законодавчо поклала край всіляким спробам вирішити питання про закріплення державної влади будь-яким іншим способом, ніж легітимним, зазначивши у ч. 4 ст. 5 Конституції, що ніхто не може узурпувати державну владу.

І все-таки, у розвиток положень згаданої статті, уявляються вкрай необхідним прийняття саме народом, а не парламентом України, шляхом референдуму Закону України "Про державну владу в Україні" — особливого законодавчого акта, який би передбачав механізм визначення і зміни конституційного ладу і, зокрема державної влади, та надання народові права контролю за її здійсненням.

Безумовно, створити такий акт і прийняти його з сьогодні на завтра неможливо, бо це стримують багато факторів, суб'єктивних та об'єктивних: низька правосвідомість громадян; традиційна, на жаль, неповага до права й закону, яка спостерігається, починаючи з вищих ешелонів влади, і яка поглиблюється соціальною незахищеністю людини; невміння, а часто-густо й небажання користуватися наданими Конституцією правами і свободами, а звідси й недовіра до дієвості самого Основного Закону.

Україна в особі її державних органів має ще прийти до цього шляхом врахування згаданих факторів, серед

яких одним із основних є підвищення правосвідомості громадян, їх правової підготовки, політичної активності, можливої лише за умов докорінного покращання життя народу, а головне — утвердження у народі віри у державну владу, яку він створив і яку має підтримувати в усіх діях.

Як зазначалося, необхідною рисою влади є воля. Здійснення влади — це волевиявлення народу або інших суб'єктів влади.

На наш погляд, це співвідношення було вдало розкрито ще дореволюційним юристом І. Їльїним. Він взагалі вважав, що перша основна ознака влади полягає у тому, що вона не може належати нікому, крім правового повноваження. Влада, яка зовсім не має правової санкції, вважав він, є юридично індиферентним явищем, оскільки вона не має правового виміру. Цю правову санкцію влада здобуває як від Конституції, так і правосвідомості людей.

Саме тут виникає проблема співвідношення волі і права.

Очевидно, варто погодитися з тим, що влада взагалі і державна зокрема за своєю родовою сутністю є воля, вольова сила, а по видовій ознаці — права сила (воля).

Згадана властивість виявляється у тому, що держава повинна бути спроможна застосувати силу. Держава, а звільси й державна влада, зі слабкою волею (силою) є нежиттєздатною.

Дійсно, силу державної влади складають: авторитет, єдність, правова мета, організованість і дієвість, виконавчість всього державного апарату.

На відміну від всілякої фізичної сили, державна влада є вольовою силою, тобто спосіб її дій є за самою природою внутрішній, психічний. Фізична сила, тобто спроможність до матеріально-тілесного впливу людини на людину — теж необхідна складова державної влади, але вона не становить основного засобу дій, властивих державі. Мало того, як свідчить історичний досвід, державний лад тим досконаліший, чим менше він звертається до сили. Саме той лад, який тягнє до виключного панування фізичної сили, підриває себе. "Меч" аж ніяк не виявляє сутності державної влади — він є лише крайнім

засобом, який складає її останнє слово і є найслабшою з її опор. Сила державної влади не в мечі, а в авторитетному впливі її вольового імперативу.

При цьому держава, а значить і її органи, уповноважені не просити, а вимагати, не умовляти, а примушувати і забороняти, зберігаючи у перспективі можливість, обов'язковість та неминучість примусу. І щодо державної влади, яка творить право, громадяни зобов'язані підкорятися, оскільки їхня згода або незгода не обов'язкова як для значення цих норм, так і для значення правового статусу останніх.

Призначення влади полягає у тому, щоб створювати у людей впевненість і водночас виконавчість, щоб не лише вирішувати, а й інших підводити до погодженого рішення.

Владарювати означає немов накладати власну волю на волю інших, проте так, щоб це накладання добровільно приймалося тими, хто підкоряється. Життя держави полягає у такій погодженості волі, яка, залишаючись по суті добровільною координацією, набуває форми вольової субординації (підпорядкування). І тому завдання держави полягає у тому, щоб на прикладах підпорядкування виховувати волю до автономної погодженості і наповнити духом цієї добровільної координації субординавчу форму державності.

Нарешті, до цього приєднується правовий характер державної влади. Він означає, що воля держави, як різновид людської волі, не безпредметна, а предметно пов'язана з етичним змістом. Саме цим визначається духовне, а не просто соціально-психічне буття держави<sup>1</sup>.

У загальному вигляді тут ми вже визначили загальні положення щодо співвідношення легітимної і державної влади. Проте ці положення не розкривали наслідки співвідношення політики і державної влади саме у конституційному праві. Таке співвідношення наочно виявляється через аналіз політико-правових суспільних відносин, властивих предметові конституційно-правового регулювання цієї галузі права.

---

<sup>1</sup> *Ільїн Н. А.* О сущности правосознания. — Мюнхен; Москва: "Радго", 1993. — С. 133, 134.

Відомо, що будь-які суспільні відносини, врегульовані правом, набувають у кінцевому рахунку політичний підтекст. Конституційне ж право регулює сферу відносин безпосереднього політичного характеру. Проте, враховуючи різноманітність цих відносин та їх суб'єктів, доцільно виходити насамперед із смислу найбільш загального об'єкта політики — державної влади. Отже, предмет конституційного права повинний включати суспільні відносини, які виникають з приводу і в зв'язку із закріпленням державної влади, а також безпосередньо в процесі її організації та здійснення.

Чинна Конституція України чітко окреслює цю частину суспільних відносин, які регулюються нормами конституційного права. Специфікою сучасного предмета конституційного права України є те, що він охоплює передусім сферу закріплення організації та здійснення державної влади на основі її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову, як гарантія забезпечення громадських прав та свобод особи, а також сферу самоврядної влади (останньої лише в межах норм Конституції), і водночас ця влада обмежується саме політичними відносинами у процесі її організації та здійснення.

У процесі висвітлення змісту соціально-політичних відносин, як важливої складової предмета конституційного права, безумовний інтерес становлять також відносини, що виникають у сфері власне державної владності, яка виявляється у процесі її організації та здійснення. Політичний характер суспільних відносин, своєрідне коло їх учасників, специфіка об'єктів регулювання дає підстави говорити про їх особливості.

Першою особливістю цих відносин є те, що стороною (учасником) переважної більшості з них виступає Українська держава. Тому їх можна назвати державно-політичними відносинами владарювання. Будучи "одягнутими" у правову форму, вони набувають якості конституційно-правових відносин.

Друга особливість соціально-політичних відносин полягає у тому, що державно-політичні відносини виникають у ході становлення і функціонування основних інституційних форм держави й відображають її політико-

територіальну організацію. Ці відносини взаємозумовлені, а їх врегулювання конституційним правом може розглядатися як створення передумов для самого процесу державного владарювання.

В сучасний період розбудови Української держави не можна не враховувати й те, що державна влада спирається також на політичну силу, яку слід враховувати завдяки появі та діяльності політичних партій, на жаль, поки що слабких; на ідеологічну силу; силу, яка впливає з принципу верховенства права і закону; діяльність правоохоронних органів; силу міжнародного значення молоді Української держави тощо.

Дискусійними є питання і про співвідношення суверенітету державної влади з її джерелом. Вже зазначалося, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Тому навряд чи можна погодитись із твердженням деяких дослідників, які вважають, що основною ознакою державної влади є лише суверенність<sup>1</sup>. Адже це ставить дану ознаку влади над правовим джерелом влади.

У правовій державі первинним актом утвердження державної влади завжди є закон. А суверенітет державної влади — категорія вторинна, вона впливає з правового акта, який є єдиним джерелом заснування державної влади. В сучасному конституціоналізмі дійсно поряд із терміном “державна влада” існує категорія “суверенність”, але більш точним є термін “державна влада”, оскільки джерелом її є народ. Суверенітет, як належність державної влади, а не сама влада, розглядається, звичайно, відносно певних державних органів, а не народу, якому властивий не державний, а народний суверенітет.

За своєю сутністю державна влада повинна бути єдиною. Цього вимагає принцип державної єдності.

Єдність державної влади розуміється не як єдність певного органу, або неподільність функцій і компетенцій, а як єдність самого права, яке не може бути різним за своїм змістом для відповідного органу: воно повинно

---

<sup>1</sup> *Медведчук В. В.* Конституційний процес в Україні і організація державної влади і місцевого самоврядування. — К., 1996. — С. 79.

містити чітко визначені повноваження державних органів, виходячи з необхідності єдиних підходів до регулювання суспільних процесів.

Звідси державна влада, яка має своїм призначенням приймати і застосовувати норми права, повинна виходити з принципу єдності права, основним джерелом якого є Конституція.

Реалізація єдності державної влади передбачає різні варіанти. Так, Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган повинна своєю нормотворчою роботою на практиці будувати єдину систему національного права, а виконавча влада здійснює свої повноваження шляхом застосування відповідних норм права, як правило, централізовано, всіма ланками системи виконавчої влади.

Водночас ст. 132 Конституції України передбачає поєднання централізації та децентралізації у діяльності саме органів виконавчої влади. Зокрема, згідно зі ст. 1 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", до відання місцевих державних адміністрацій належить компетенція, визначена Конституцією і законами України, іншими актами законодавства. Одночасно це централізоване здійснення державної влади поєднується з децентралізацією, тобто з реалізацією повноважень місцевого самоврядування, делегованих їм відповідними радами (районними та обласними).

Державна влада, попри її умовний поділ на різні форми, за своєю сутністю єдина. Наявність двох державних влад свідчить про їх тимчасовість, оскільки завжди якась з них повинна перемогти. Події жовтневого перевороту 1917 р. у Російській імперії підтверджують цей висновок.

Єдина за своєю сутністю державна влада будує свою організацію і діяльність на підставі двох основоположних принципів, закріплених у Конституції України.

Перший з них більше стосується організації державної влади. Відповідно до її поділу в Україні на законодавчу, виконавчу і судову визначається система державних органів, які здійснюють державну владу: єдиний законодавчий орган, органи виконавчої та судової влади. Саме ці державні органи є суб'єктами конституційно-

правових відносин з приводу організації і здійснення державної влади в Україні.

Другий принцип стосується переважно діяльності даних органів. Згідно із ст. 8 Конституції, в Україні визначається і діє принцип верховенства права. Це означає, по-перше, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6 Конституції). І, по-друге, оскільки Конституція України має, відповідно до своєї ст. 8, найвищу юридичну силу, всі закони та інші нормативно-правові акти повинні прийматися на основі Конституції і відповідати їй.

Здійснення державної влади у вирішальній мірі залежить від того, як законодавчо розподіляється єдина державна влада між державними органами, що її здійснюють — фактично єдиновладно, що було притаманно марксистсько-ленінській теорії поєднання влади й управління в організації і діяльності державних органів, або за демократичним принципом поділу влад.

Згідно із ст. 6 Конституції України, єдина державна влада за принципом поділу влад здійснюється законодавчими, виконавчими та судовими органами державної влади, що дає змогу запобігти диктаторству будь-якої з них і водночас організувати їх спільну діяльність на основі взаємозалежності та взаємодії у процесі реалізації єдиної державної влади в Україні.

Особливе місце в системі органів державної влади має Президент України, який не входить безпосередньо до жодної з гілок влади. Проте його статус, як глави держави, наділяє його повноваженнями, згідно з якими він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав та свобод людини і громадянина. Оскільки ці повноваження більше чи менше властиві всім органам державної влади, Президент, здійснюючи об'єднавчу функцію, безпосередньо впливає на їх діяльність у процесі здійснення державної влади.

Здійснення державної влади реалізується від імені Української держави Президентом України, законодавчими, виконавчими та судовими органами шляхом застосування державних засобів. При цьому складаються

зумовлені потребами управління суспільством соціально-правові відносини, в яких одним із суб'єктів обов'язково є держава, її глава, або державний орган, які роблять свою волю загальнообов'язковою під загрозою державного примусу завдяки наявності особливої політичної установи — держави. Саме від держави, а не від інших ланок політичної системи, виходить державна влада, специфічною формою її реалізації є державний апарат.

Відповідно до Конституції України державна влада здійснюється на підставі державних програм.

Верховна рада України на підставі ч. 6 ст. 85 Конституції затверджує програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку, охорони природи.

Розробляє й здійснює, згідно з ч. 4 ст. 114 Конституції України, загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціально-культурного розвитку України Кабінет Міністрів України.

Крім того, відповідно до ст. 12 Закону "Про Кабінет Міністрів України", новоутворений Кабінет Міністрів подає на розгляд Верховної Ради України Програму своєї діяльності на термін своїх повноважень, у якій концептуально викладає стратегію діяльності, засоби та строки виконання завдань Кабінету Міністрів України.

Програми своєї діяльності розробляють і окремі центральні органи виконавчої влади, яких нараховується більше 14 (залежно від переданих їм функцій).

Місцевим державним адміністраціям, відповідно до ст. 17 Закону "Про місцеві державні адміністрації" від 3 червня 1997 р., також надано право розробляти програми соціально-економічного розвитку і подавати їх на затвердження відповідній раді.

Програмою діяльності керується у своїй роботі і Президент України.

Невиконання державних програм підриває довіру до всіх, хто був обраний народом для керівництва державою та практичного здійснення державної влади. На жаль, контрольна функція за виконанням загальнодержавних програм і, навіть, за їх розробкою та прийняттям послаблена: Верховна Рада досі не розглянула жодну з державних програм, які вона, відповідно до Конституції,

повинна затверджувати. Тому, можливо, доцільно розробляти Єдину державну програму економічного, соціального, культурного розвитку Української держави як на перспективу, так і на поточний період чи рік. Така програма об'єднувала б основні показники усіх інших програм, які повинні розроблятися відповідно до Конституції державними виконавчими органами й затверджуватись Верховною Радою, що давало б законодавчому органу вагомі підстави для здійснення постійного контролю за виконанням Єдиної державної програми.

Оскільки програми органів державної влади здійснюються людьми, які уповноважені на те державою і законами, тому доцільно не лише аналізувати, так би мовити, зовнішній процес, пов'язаний з розробкою і здійсненням цих програм, а й діяльність осіб, які працюють у державних органах, оскільки саме від них залежить доля згаданих державних документів.

Як відомо, державна влада може бути ефективна лише тоді, коли її здійснюють компетентні фахівці. За своєю метою і сутністю правова держава (а саме її прагне утворити Україна) "аристократична" у кращому розумінні цього слова — ось аксіома, непорушна ще з часів Конфуція, Геракліта та Арістотеля. Саме це, гадаємо, мав на увазі й Платон, коли говорив про "владу філософів" та про "філософування правителів".

Критерії, згідно з якими кваліфіковані спеціалісти повинні залучатися до здійснення державної влади, можуть бути різні, але основними з них є: служіння державі, високий фаховий рівень, патріотизм, вміння не лише бажати вирішувати питання, а й забезпечувати їх виконання іншими людьми.

У період розбудови Української держави до влади прийшло багато людей, які не мали досвіду державної роботи. Певною мірою в цьому провина керівництва колишнього СРСР, яке свідомо стримувало підготовку таких кадрів у тодішніх радянських республіках.

Перші кроки по підготовці кадрів, спроможних бути на рівні сучасних завдань, Українська держава лише зараз починає. Зокрема, створено Інститут державного управління при Президентові України, Інститут адвокатури, Вищу дипломатичну академію, систему вищих

навчальних закладів, які мають статус національних, тощо. Але є й досить кваліфіковані працівники, які, на жаль, не повною мірою використовують свої знання і можливості для вирішення багатьох актуальних проблем, пов'язаних з організацією та здійсненням державної влади.

У сучасний період незрівнянно підвищується роль науковців щодо розв'язання цих проблем, але їхні рекомендації, на жаль, не завжди враховуються.

Мабуть, таки варто пам'ятати слушне пророче нагадування святого апостола Павла, який писав: "Настане бо час, коли здорової науки не будуть дотримуватись, але за своїми пожадливостями виберуть собі вчителів, щоб вони їхні вуха влещували.

Вони слух свій від правди відвернуть та до байок нахилияться".

Очевидно, необхідною умовою якісного добору кваліфікованих фахівців до роботи в органах державної влади є створення спеціального органу, який би об'єктивно оцінював ступінь підготовки претендентів на заняття відповідних посад у державному апараті за допомогою новітніх методів оцінки їх знань і вмінь. Слушною у цьому плані уявляється пропозиція вчених про створення при Адміністрації Президента України спеціальної Атестаційної комісії для якісного відбору компетентних осіб для роботи у відповідних державних органах<sup>1</sup>.

Проте всі ці кроки, попри їх важливість, кардинально не вирішують проблему. В органах державного апарату багато не кращих службовців колишніх радянських, партійних та комсомольських органів, з яких далеко не всі опанували нові форми, методи роботи в новому, по суті, суспільстві, в якісно новій державі із зовсім іншими, підвищеними вимогами. Молоді ж спеціалісти, які приходять на роботу в державні органи, потерпають від браку достатнього практичного (і не тільки) досвіду.

На наш погляд, підготовка висококваліфікованих спеціалістів для роботи в якості державних службовців —

---

<sup>1</sup> Медведчук В. В. Цит. праця. — С. 103.

досить тривалий процес, починати який доцільно зі створення продуманої системи спеціальних учбових закладів. Звичайно, навчальні заклади, які будуть входити до цієї системи, повинні бути укомплектовані викладачами, які самі оволоділи новітніми досягненнями на рівні сучасних вимог державотворення.

Є і обов'язкові суб'єктивні фактори, які необхідно, на наш погляд, враховувати. Це, по-перше, ризичні і бескомпромісні викорінення негативних рис радянської доби у справі добору кадрів держапарату (корумпованість, клановість, добір працівників, особисто відданих керівникові, а також родичів, і, навіть, фамільних династій, які, як правило, закривають шлях справжнім фахівцям своєї справи). По-друге, вкрай необхідна внутрішня психологічна підготовка службовців до роботи із врахуванням нових, як правило, раніше зовсім незнайомих їм завдань і ситуацій. По-третє, досить складним є засвоєння і використання світових досягнень у зовсім нових сферах діяльності, пов'язаних з переходом до ринкової економіки. Без належної підготовки державних службовців України нового покоління оптимізація здійснення державної влади не може бути досить ефективною.

Одночасно при вирішенні проблеми докорінної реформи системи підготовки державних службовців на рівні сучасних вимог необхідно враховувати, що ця робота може бути марною, якщо залишиться без змін пасивність народу щодо державотворення. У свій час Гегель стверджував, що прикра "пасивність чіпляється за свої злидні і не надає повноти сил"<sup>1</sup> кращим представникам народу.

Відомо, що держава сильна тоді, коли у самому народі живе дух патріотизму, високої правосвідомості, законопослушності. Тому одним із основних завдань розбудови сучасної державної влади в Україні є національне, політичне й правове виховання. Це означає, що широкі верстви населення повинні активно залучатися до політичного життя. Адже лише той зможе успішно здійснювати публічні повноваження, хто усвідомив і опанував власні публічні обов'язки.

<sup>1</sup> Гегель Г. В. Ф. Філософія права. — М.: Мисль, 1990. — С. 255.

Як зазначалося, політичне владування складається з соціального та юридично організованого впливу уповноважених державних органів і посадових осіб на волю підлеглих, причому не лише силою права і влади, а й власною правосвідомістю, тобто ставленням людини до мети права, а відтак і до самого права. При цьому народна правосвідомість може стояти на висоті лише там, де і юридична наука на висоті. Одне з основних завдань її полягає у тому, щоб поступово, але неухильно викоринити у населення неповагу або байдужість до правопослушання. Саме про це писав відомий реформатор П. А. Столипін: "Наш історичний гріх — неповага до ідеї права, до непорушності закону"<sup>1</sup>. На жаль, цей гріх і досі властивий нам.

Отже, лише при умові відповідного впливу органів державної влади на громадян народ і державні органи будуть спільно проваджувати у життя загальнодержавні програми.

Як зазначалося, одним із суб'єктів конституційно-правових відносин з приводу організації і здійснення державної влади в Україні виступають на підставі принципу поділу влад законодавчі, виконавчі й судові органи. Іншим суб'єктом у цих правовідносинах, згідно з Конституцією України, є людина. Відповідно до ч. 1 ст. 3 Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність й безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. У частині другій цієї статті викладаються головні завдання держави перед людиною: держава відповідає перед людиною за свою діяльність, причому утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Як відомо, особливістю суб'єктів конституційно-правових відносин є те, що вони мають різну за обсягом правосуб'єктність. Виходячи зі змісту ст. 3 Конституції України, можна зробити висновок, що за обсягом прав людина превалює над державою. І це цілком закономірно. Адже, крім більших за обсягом повноважень, для

---

<sup>1</sup> Столипін П. А. Речь 2 марта 1907 года при открытии 2-й Государственной думы.

людини й громадянина додатково, згідно з ч. 3 ст. 8 Конституції України, передбачено судовий захист конституційних прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції.

Крім того, надані Конституцією людині права і свободи гарантуються.

Згідно із ст. 21 Конституції України, вони є невідчужуваними та непорушними. Гарантом прав і свобод людини й громадянина є на підставі ч. 2 ст. 102 Президент України. Отже, первинним, згідно з Конституцією, є людина й громадянин, вторинним — держава в особі органів державної влади.

Водночас треба мати на увазі, що, в свою чергу, людина і громадянин України мають різну за обсягом правосуб'єктність.

Згідно з розділом II Конституції України, найбільший обсяг прав і свобод належить громадянам України. Саме вони вправі користуватися всіма статтями Основного Закону, які закріплюють основні їхні права, свободи та обов'язки.

Громадяни України є суб'єктом прав і свобод, які не властиві іншим особам, що користуються правами й свободами. Це особливо помітно при з'ясуванні об'єкта конституційно-правових відносин з приводу здійснення державної влади. Таким об'єктом, згідно з Конституцією, є права і свободи людини. Саме права і свободи людини та їх гарантії, згідно з ч. 2 ст. 3 Конституції України, визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Ці права і свободи найбільше стосуються участі лише громадян України у формуванні, організації та здійсненні державної влади в Україні.

Це положення не зовсім точне, оскільки не людина взагалі, а лише громадяни України можуть визначати ці параметри діяльності держави.

Проте механізм здійснення прав громадян щодо визначення змісту спрямованості держави не зконкретизований. Це право, згідно з Конституцією України, може бути реалізовано завдяки таким основним формам безпосередньої демократії, як вибори і референдум (ст. 69—74). Якщо завдяки виборам формуються органи дер-

жавної влади, то питання визначення змісту і спрямованості діяльності держави, на жаль, вирішення свого не знайшли.

На наш погляд, вони могли б реалізуватися завдяки такій формі безпосередньої демократії, як референдум, який застосовується поки що недостатньо.

Із прийняттям Конституції України виникла колізія між її відповідними нормами і Законом "Про Всеукраїнський і місцевий референдуми" від 3 липня 1991 р. В разі приведення цього Закону у відповідність до Конституції на референдум могли б виноситися питання, які безпосередньо стосуються змісту й спрямованості діяльності держави, зокрема: обговорення проекту Єдиної державної програми, питань, пов'язаних з реформами, які проводяться в Україні, тощо.

Метою діяльності по здійсненню державної влади в Україні державними органами, згідно з Преамбулою Конституції України, є забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. Вирішення цього питання безпосередньо пов'язане з проблемою справедливості в державі і суспільстві. Державна влада завжди повинна дотримуватися принципу справедливого розподілу, але має право відступати від нього тоді, коли цього вимагає об'єктивна необхідність. Справа у тому, що держава як ціле має певні самостійні завдання, розв'язання яких буває іноді можливим лише при умові відмови від справедливого обліку і врахування інтересів усіх верств населення.

Встановлення справедливості у суспільному житті людей є, безперечно, одним із основних завдань державної влади: це впливає вже з самої природи права і держави. Проте реальні умови у державі бувають такими, що висування цього завдання на перший план порівняно з іншими завданнями держави може призвести до загибелі держави. Державна влада не всемогутня: вона скута політичною нездійсненністю і повинна узгоджуватися з нею. Політично нездійсненим є передусім те, що руйнує саму державу, — в її організації, особовому складі тощо, тобто все те, що перевищує сили народної правосвідомості та народної організованості.

Влада не повинна і не спроможна проводити реформи, які руйнують саме буття держави. Підтримка держа-

ви як житла і як обрїю національної духовної культури складають ту грань, яка має бути непорушною для державної влади і яку повинен поважати будь-який, навіть, так би мовити, найсправедливіший громадянин.

Це стає особливо наочним, якщо тлумачити справедливість у значенні формального зрівняння всіх громадян у всіх відносинах. Узаконення такого принципу, як підтверджує історія, є державно згубним і політично нездійсненним. Життя державно організованого народу — процес глибоко диференційований, який пояснюється відмінністю у здібностях, роді занять тощо, і який створює, у свою чергу, цю різницю. Формальне зрівняння може лише руйнувати цю живу та узгоджену єдність різнодіючих сил.

Держава зацікавлена не в тому, щоб усунути ці відмінності між людьми (що зовсім неможливо), а щоб забезпечити згаданим відмінностям повноту буття та життєве співіснування. Згадане завдання і формальне зрівняння завжди буде протиприродним, та й сама сутність держави висполчає його і в розумінні політичної прийнятності.

Насправді соціальна справедливість зовсім не зводиться до формального зрівняння громадян. Вона полягає в неупередженому, предметному врахуванні, визнанні істотних властивостей та обґрунтованих вимог кожного індивідуального суб'єкта. Соціальна справедливість зовсім не зрівнює людей, тобто не робить їх однаковими, що практично неможливо. Вона вимагає, по-перше, однакового, неупередженого ставлення до людей; по-друге, додержання тих масштабів, згідно з якими здійснюється це ставлення, і по-третє, дійсної відповідності між різними схильностями людей і правовими та життєвими наслідками врахування цих схильностей.

Зрозуміло, що справедливість у такому значенні вимагає правової керованості і створює її, пов'язуючи, наприклад, публічну дієздатність (голосування, державна служба) з певним цензом, або запроваджуючи прибуткове прогресивне оподаткування, що властиве й сучасному періодові історії України. Мається на увазі, в тому числі, й велика робота по створенню нового податкового законодавства.

В принципі, державна влада міцно пов'язана з розподільчою справедливістю, і корисливе нехтування нею ніколи не проходить безкарно. Режим, який впроваджує без достатніх підстав несправедливі привілеї, є режимом антиполітичним, він компрометує гідність державної влади і підриває волю громадян до загальнодержавної єдності. Такий режим не може бути міцним, оскільки сам породжує ті відцентрові сили, які рано чи пізно поставлять питання про саме існування держави.

Отже, будь-який відступ державної влади від справедливості повинен бути відкрито виправданий предметною вказівкою на політичну нездійсненність зворотнього. Не можна в ім'я справедливості запроваджувати такий державний лад, який згубний для самої держави<sup>1</sup>.

У цьому зв'язку звернемо увагу на те, що Конституція України у ст. 24 визначає, що не може бути привілеїв чи обмежень з приводу раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови або інших ознак. Це дуже важливо для загальнодержавної та національної злагоди в Україні, оскільки вирішення деяких конкретних справ, зокрема розв'язання проблеми розподільчої справедливості, породжують наслідки щодо вирішення загальних проблем державності в Україні.

Отже, суть державної влади в Україні як конституційно-правового інституту полягає у її легітимності, яка законодавчо закріплена у Конституції завдяки волі народу як єдиного джерела влади і здійснюється згідно з конституційними принципами народного суверенітету, поділу влад та верховенства права законодавчим, виконавчим й судовими органами на підставі загальнодержавних програм, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності з метою досягнення гідних умов її життя.

<sup>1</sup> *Ільїн Н. А.* Цит. праця. — С. 145, 146.

## 2. Конституційні загальні засади закріплення, організації і здійснення державної влади в Україні

Конституція України 1996 р. диференційовано підходить до проблеми законодавчого закріплення, а потім і організації та функціонування державної влади в країні.

Загальні питання закріплення та організації цієї влади відображені у розділі I “Загальні засади”. Щодо визначення у Конституції конкретних питань закріплення, організації та здійснення державної влади, то вони відображені в окремих розділах, присвячених як принципові народного суверенітету, так і організації та функціонуванню окремих гілок державної влади.

Такий підхід відповідає законодавчій практиці сучасного конституціоналізму. Зокрема, конституційні норми, які містять термін “державна влада”, звичайно небагатослівні. Іноді слово “влада” замінюється терміном “суверенітет” (ст. 1 Конституції Італії 1947 р.) з метою подолати багатозначність цієї категорії, оскільки різні гілки державної влади (законодавча, виконавча, судова) розглядаються з точки зору юридичного підходу як належність відповідних органів, а не народу.

Проте стислість конституційних формувань про державну владу зовсім не зменшує їх значення, оскільки одним із головних завдань будь-якої конституції є регулювання законодавчого закріплення на вищому рівні належності державної влади, а також засобів її організації та діяльності.

Конституційно-правові норми більшості держав світу свідчать, що структура конституційного інституту державної влади в його розгорнутому вигляді складається, звичайно, з положень, які об'єднують такі групи конституційних норм:

- про джерело і засоби закріплення влади та її соціальних носіїв (у переважній більшості конституцій — народ);
- про характер державної влади (залежно від форми державного режиму — демократична або авторитарна);
- про мету та принципові напрями державної влади;
- про загальні конституційні засади розподілу та структури державної влади (принцип розподілу влади у

більшості країн світу, або єдність влади в органах типу рад);

— про систему органів, які здійснюють державну владу, їх компетенцію, функції, форми і методи діяльності<sup>1</sup>.

Розкриття змісту державної влади — лише перший крок для з'ясування законодавчого засобу закріплення в Конституції України джерела цієї влади, а також самої її реалізації.

Ці обидва питання щільно пов'язані одне з одним, хоча теоретичні витoki, на підставі яких вони у сучасний період вирішуються у конституційному законодавстві України, різні. Йдеться про теорію “поділу влад”, створення якої пов'язується з іменами передусім Д. Локка, Ш. Монтеск'є, та теорією “народного суверенітету” Ж. Ж. Руссо. Обидві теорії з'явилися майже одночасно, а незабаром їх закріпили у конституціях.

У конституції США 1787 р. відображено обидва підходи. Словами “Ми, народ Сполучених Штатів...” автори основного закону США проголошували владу народу, його суверенітет, а встановлюючи систему органів держави та розподіляючи їхні повноваження, закріплювали організаційно-правовий поділ влад. З того часу обидва підходи — соціологічний (про владу народу) і організаційно-правовий (про гілки влади) — відображені у більшості конституцій світу.

Згадану модель інкорпорувала в своїй Конституції і Україна.

Щодо сутності народного суверенітету, то з позицій політико-правового підходу він є конституційно-правовим інститутом і політичним явищем одночасно.

За своєю юридичною природою народний суверенітет є виразом конституційно-правових відносин, а народ — суб'єктом народного суверенітету. У політичному ж відношенні народ є соціальною спільнотою, незалежно від етнічного чи національного походження громадян України.

---

<sup>1</sup> Докладніше див.: Сравнительное конституционное право / Под ред. Ковлера А. І., Чиркина В. Е., Юдина Ю. А. — М., 1996. — С. 419—420.

Народний суверенітет в Україні виявляється як прояв державної волі її громадян, яка реалізується через конституційні інститути народного волевиявлення, вибори, всеукраїнський референдум, інші форми безпосередньої демократії, а також через єдиний представницький орган всього народу — Верховну Раду України.

Це — основні форми реалізації народного суверенітету, які законодавчо закріплені у розділах III, IV та V Конституції України.

У процесі реалізації своїх суверенних прав народ здійснює законодавчу, контрольну й виборчу і установчу функції.

На жаль, нова Конституція не закріпила установчу владу народу.

Народному суверенітету притаманні всі ознаки конституційно-правового інституту, норми якого характеризуються структурною відокремленістю, комплексністю і об'єднуються на основі відповідних принципів, які мають певну специфіку по відношенню до інших інститутів конституційного права. Фактичні відносини між народом і державою з приводу реалізації належної йому державної влади складають специфічний предмет суверенітету. Його конституційно-правове регулювання здійснюється як нормативно-правовими актами, так і іншими формами конституційного права: конституційними звичаями, прецедентами і договорами. Проте нормативно-правові акти є головними у цій системі конституційного права.

Першоосновою правового регулювання народного суверенітету є його закріплення і регламентація на рівні конституційних норм, які не тільки проголошують народний суверенітет, а й передбачають певний механізм його здійснення, щоб виключити можливість використання народу як інструменту досягнення державних цілей політичними силами всупереч волі й інтересам народу.

Законодавче регулювання форм реалізації народного суверенітету має на меті створення механізму його функціонування, а також гарантій правового захисту. Система цього законодавства складається із законів про вибори народних депутатів України, Президента Украї-

ни, Регламенту Верховної Ради України, законів про статус народного депутата, всеукраїнський та місцеві референдуми тощо.

Народний суверенітет безпосередньо залежить від інституту громадянства, оскільки лише громадяни України складають український народ як суб'єкт (носії, виразник) народовладдя. Тобто людина і громадянин України мають різну за обсягом правосуб'єктність.

Громадяни України є суб'єктом прав і свобод, які не властиві іншим особам, що користуються правами й свободами (ст. 24, 25, ч. 2 ст. 33, 36, 38, 39, 46, ч. 2 і 3 ст. 53, 54, 55, ч. 2 ст. 67, 70, 71).

Водночас народний суверенітет не може цінуватись вище за права і свободи людини. Треба погодитися з думкою деяких вчених про те, що там, де права людини нижчі в соціальній вартості від прав держави, нації, народу, там немає й реального народного суверенітету. Тому забезпечення народного суверенітету не повинно вести до знецінення прав і свобод людини, як найвищої соціальної цінності і пріоритету у державній діяльності.

Принципи народовладдя здійснюються демократичною державою через всю систему її органів. Народ є джерелом державної влади, а народний суверенітет — джерелом державного суверенітету. Останній обмежений лише необхідністю дотримання основних невід'ємних прав і свобод людини й громадянина.

Як зазначалося, саме встановлена народом державна влада є найбільш легітимною. Проте цього не досить для визначення оптимальної організації державної влади.

Щодо конституційного застосування принципу розподілу влади, який виявляється у побудові структури державної влади, її організації, системі органів, які здійснюють державну владу, їх компетенції, функціях, формах і методах діяльності, то всі ці питання уявляється правильним висвітлити у окремому параграфі. Такий підхід обґрунтовується тим, що Конституція закріплює згадані групи конституційних норм по-різному. Зокрема, норми, основою яких є принцип народного суверенітету, викладені досить стисло, як правило, у першому розділі Основного Закону України. Щодо норм другої

групи, то згадані групи норм за своїм змістом більш об'ємні.

Іншими словами, дані складові частини, елементи конституційного інституту державної влади характеризують у конституціях країн світу, та й у Конституції України, ті чи інші його сторони з неоднаковим ступенем деталізації: зміст деяких елементів вичерпується іноді однією — двома статтями, регулюванню інших присвячуються навіть окремі розділи конституцій. Так, ст. 5 Конституції України пов'язує визначення джерела державної влади з формою державного устрою України та її державним режимом.

Згідно зі ст. 1, 2 і 5 Конституції, Україна є суверенною і незалежною демократичною республікою.

Який з цих принципів є вихідним щодо визначення носія і джерела державної влади?

Для Конституції Франції, де республіканська форма правління вже давно традиційна, основою для визначення носія державної влади є саме вона. Тому принципи закріплення цієї влади народом викладено дуже стисло: "Правління народу, по волі народу і для народу" (ст. 2 Конституції Франції).

Для України, яка за багато років вистраждала свою незалежність і державний суверенітет, вихідним для визначення джерела державної влади є саме суверенітет держави. Виходячи з цього, у ч. 2 ст. 5 Основного Закону України записали, що "всією суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ". Цією самою частиною законодавчо закріплюються засоби здійснення влади. "Народ, — зазначається тут, — здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування".

Такий підхід до форм здійснення державної влади типовий для багатьох конституцій. Так, у абз 1 ст. 20 Конституції ФРН зазначається, що вся державна влада "виходить від народу і здійснюється ним шляхом виборів і голосувань, тобто безпосередньо і через обрані ним органи".

Важливо, що Конституція України надає народові України право бути гарантом організації і здійснення саме закріпленої у ній державної влади, оскільки остан-

ня похідна від конституційного ладу, який закріплює Основний Закон держави. “Право визначати, змінювати конституційний лад в Україні, — зазначається у ч. 3 ст. 5 Конституції України, — належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами”.

Щодо мети та загальних функцій, тобто принципових напрямів діяльності державної влади в Україні, то вони досить чітко визначені у Преамбулі та ст. ст. 3, 8, 10—13 і 19 Конституції України. Метою України, а звідси й державної влади, є прагнення: розвивати та зміцнювати демократичну, соціальну й правову державу; забезпечувати права й свободи людини та гідні умови її життя; піклуватися про зміцнення громадської злагоди на землі України.

Відповідно до загальної мети державної влади перед державою виникає коло завдань, на вирішення яких вона спрямовує матеріальні ресурси, ідеологічні та політичні зусилля. Це основні напрями діяльності держави, в яких виражається її сутність, завдання й мета і які є функціями держави, що здійснюються за допомогою державної влади.

Функції держави тісно пов'язані між собою, а також з такими суспільними відносинами, на які держава намагається впливати відповідно до своїх потреб, своєї політики. Щодо методів здійснення функцій держави, то вони залежать від компетенції і форм діяльності системи державних органів, яка будується на підставі розподілу влад. Саме органи організують здійснення функцій держави у межах своєї компетенції.

Функції держави, звичайно, не ототожнюються з функціями її органів, оскільки перші — це основні напрями діяльності держави, якими зумовлена робота вищого державного апарату і кожного з його органів, а другі, тобто функції відповідного державного органу, свідчать про його соціальне призначення як частини механізму держави і конкретизуються у компетенції, тобто у предметах відання, правах та обов'язках. Так, відповідно до компетенції Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу держави розрізняють законодавчу, контрольную та установчу функції цього органу.

Кожна функція держави має притаманні лише їй форми й методи здійснення. Так, основними формами здійснення функцій держави, звичайно, вважаються правотворча, правозастосувальна та правоохоронна діяльність, в цілому правове регулювання і безпосередня організаторська робота щодо здійснення правових настанов. Методами ж здійснення цих функцій є переконання, заохочення і примус.

Змістом тієї чи іншої функції держави є сам процес впливу держави за допомогою державної влади завдяки практичній діяльності органів держави на певні або групи споріднених суспільних відносин.

Кожна конкретна функція держави поєднує у собі зміст, форми й методи діяльності відповідної гілки єдиної державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), застосування якої пов'язане з особливостями конкретного об'єкта державного впливу.

Щодо видів функцій держави, то вони, звичайно, поділяються на кілька груп залежно від соціального призначення, сфер діяльності, тривалості здійснення тощо.

З огляду на предмет нашого дослідження вважається доцільним розкрити зміст перших двох видів функцій.

За соціальним призначенням державної діяльності виділяються такі функції, які характеризують призначення держави, найбільш загальні напрями її діяльності на певному етапі розвитку. Вони здійснюються не окремими державними органами, а в різній мірі багатьма ланками державного апарату. Крім того, основні функції мають комплексний характер, їхнім об'єктом є широке коло споріднених суспільних відносин, на які і впливає певний вид державної діяльності.

До основних функцій держави даного виду належать, наприклад, функції охорони прав і свобод людини й громадянина, захисту правопорядку, законності тощо.

За сферами діяльності держави її основні функції поділяються, звичайно, на внутрішні і зовнішні. Внутрішні здійснюються у межах держави, бо в них виявляється внутрішня політика. До цієї групи належать такі функції: регулювання економічних відносин; організація суспільних робіт; охорона прав і свобод людини й гро-

мадянина; правопорядок, законність; соціальне обслуговування населення; охорона та раціональне використання природних ресурсів тощо.

Зовнішні функції держави забезпечують здійснення її зовнішньої політики. До них належать наступні функції: оборона країни, підтримання міжнародного миру, міжнародне економічне співробітництво тощо<sup>1</sup>.

Державні функції нашої держави у чинній Конституції України, законодавчо закріплені у таких статтях.

Ст. 3 Основного Закону зазначає, що людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найважливішою соціальною цінністю. Тому 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 (ст. 3 Конституції України).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України).

Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (ст. 17 Конституції України). Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України).

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки (ч. 4 ст. 13 Конституції України).

Держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (ч. 2 ст. 15 Конституції України).

Забезпечення економічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Україн-

<sup>1</sup> Докладніше див.: Теорія держави і права. — С. 65—68.

ського народу є обов'язком держави (ст. 18 Конституції України).

Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України (ч. 2 ст. 10 Конституції України).

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

Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави (ст. 12 Конституції України).

Говорячи про основні конституційні вимоги щодо закріплення у Конституції України засад поділу та структури державної влади, треба мати на увазі, що Основний Закон досить послідовно визначає процес закріплення державної влади народом відповідно до ст. 5 Конституції, у якій йдеться про державну владу взагалі, єдиним джерелом якої є народ — (перша стадія), потім закріплює положення про її поділ на підставі вироблених конституційною практикою країн світу стандартів (друга стадія) і, нарешті, визначає у загальному систему органів, які здійснюють державну владу (третья стадія) — ст. 8 Конституції України.

Відтак можна сказати, що на першій стадії народ дає державну владу органам держави, на другій — ділить її на три форми, а на третій стадії може об'єднати цю владу у систему державних органів, оскільки відповідно до ч. 3 ст. 5 Конституції України право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами чи посадовими особами.

Відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України "державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову".

Поділ влад означає не лише розосередження, розподіл, демонополізацію влади, а й дійсне, реальне взаєморівноваження, при якому жодна з трьох влад не в змозі

ущемлювати або підпорядковувати собі інші і вимушена діяти на основі взаєморозуміння та співробітництва.

Положення цієї частини даної статті Конституції України спрямоване на те, щоб запобігти піднесенню однією з влад над іншими, утвердженню авторитаризму і диктаторського режиму у суспільстві. Воно передбачає вже зазначену у попередньому параграфі систему "стримання і противаг", спрямовану на те, щоб звести до мінімуму можливі помилки в управлінні, односторонність підходу до вирішуваних питань. Воно також покликане забезпечити в кінцевому рахунку раціоналізацію й оптимізацію діяльності держави, всіх її структур і на цій основі підвищити ефективність управління державними справами.

Розподіл влад — не застиглий стан відокремлених державних структур. Це працюючий механізм, який досягає єдності на основі складного процесу погоджень і спеціальних правових процедур, передбачених на випадок конфліктних ситуацій. Власне, із законодавчого закріплення принципу розподілу державної влади і починається сама її організація. Початком організації державної влади є законодавче закріплення загальної системи органів, які здійснюють цю владу. Згідно із ч. 2 ст. 6 Конституції України складовими цієї системи є органи законодавчої, виконавчої та судової влади.

У цій же частині у первинному вигляді закріплені основи системи "стримань і противаг": Згадані органи здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Щодо системи органів, які здійснюють державну владу в Україні, то вона вимагає конкретного визначення побудови, складу і організації представницьких законодавчих органів, закріплення внутрішньої структури парламенту, встановлення його функцій та компетенції і правового статусу депутатів; визначення основних форм діяльності Верховної Ради та парламентських процедур.

У Конституції України визначається структура, статус, компетенція виконавчої влади, вирішується питання про взаємовідносини глави держави і уряду, уряду і вищих представницьких органів законодавчої влади, даєть-

ся відповідь на питання, пов'язані з конституційною відповідальністю органів виконавчої влади, із здійсненням парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

Конституція України відповідає на питання, пов'язані зі статусом судової влади: встановлює принципові положення щодо судової системи, визначає види юрисдикції судів, відповідає на питання, пов'язані з підлеглистю судів, діяльністю прокуратури, адвокатури, органів, що забезпечують виконання судових рішень.

Окремим і досить складним є питання про статус Президента як глави держави. Формула Конституції України "Глава держави" спрямована на те, щоб наголосити у статусі Президента на його провідній ролі саме в організації державної влади, формуванні держави, забезпеченні єдності в діях усього державного апарату, зняття та вирішення тих чи інших непорозумінь у системі державного механізму, об'єднанні зусиль державних і самоврядних структур з метою найбільш ефективного здійснення політики держави.

### 3. Поняття, система і види органів державної влади

На підставі Конституції саме держава визначає систему державних органів. Тому орган держави — це певна державна інстанція, яка засновується державою, утворюється нею в установленому порядку і діє за її уповноваженням.

Державні органи України характеризуються певними основними рисами. Будь-який такий орган представляє Україну як державу як всередині країни, так і ззовні. Державний орган діє за дорученням держави, яка законодавчо визначає правовий статус кожного з цих органів.

Орган Української держави є відносно самостійною частиною єдиної системи державних органів України, яка будується за принципом розподілу влади. Він виступає від імені держави і водночас від свого власного імені та посідає цілком певне місце в державному апараті.

Державний орган утворюється у порядку, встановленому Конституцією і відповідними законами. Зокрема, Верховна Рада України і Президент України обираються шляхом загальних виборів, склад Кабінету Міністрів формується Президентом України.

Залежно від власного правового статусу кожний з державних органів здійснює притаманні йому завдання та функції держави. Так, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України. Гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина є глава Української держави — Президент України. Кабінет Міністрів України реалізує виконавчу владу. Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами.

У межах статусу державний орган виступає від імені держави та за її дорученням, є її офіційним представником.

Для здійснення власних завдань і функцій держава наділяє державні органи державно-владними повноваженнями, які закріплюються в окремому нормативному правовому акті і дають змогу здійснювати державну владу в трьох її формах: законодавчій, виконавчій та судовій. За допомогою цих повноважень визначаються конкретні права і обов'язки державних органів, у межах яких вони вправі реалізовувати надані їм права, приймати відповідні акти, які є обов'язковими до виконання підпорядкованими органами, службовими особами і громадянами, а також здійснювати контроль за їх виконанням.

При цьому треба враховувати, що державно-владні повноваження, якими наділяється орган держави, поглинають положення про те, що він діє від імені держави, оскільки зрозуміло, що орган держави не може здійснювати свої повноваження інакше, як тільки від імені Української держави.

Отже, владні повноваження передбачають:

- утворення державного органу у встановленому порядку;
- вид його державної діяльності;
- загальнообов'язкову силу його актів.

Владні повноваження притаманні також органам місцевого самоврядування, проте вони не мають державного характеру і не здійснюються від імені Української держави.

Державно-владні повноваження, що закріплюються у компетенції відповідних державних органів, визначаються на основі встановлених законом чи іншим правовим актом предметів відання, прав і обов'язків, які необхідні їм для виконання їхньої діяльності.

Компетенція цих органів визначається Конституцією України, законами України, нормативними указами Президента України, окремими постановами Кабінету Міністрів України, актами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також відповідними нормативними актами місцевих державних адміністрацій.

Вона також передбачає чітке і вичерпне право та обов'язки даного органу держави.

Нарешті, за допомогою встановлення компетенції державного органу визначається його місце в системі органів держави.

Для кожного з державних органів законодавством передбачені підстави, види та міра юридичної відповідальності.

Ознакою державного органу є правові зв'язки, що об'єднують особистий склад органу держави в одне ціле. Вони виражають:

- службову суцільність між працівниками;
- покладення відповідальності і обов'язок нести відповідальність;
- призначення керівників нижчестоячих державних органів керівниками вищестоячих органів.

Характерною рисою державних органів є те, що орган держави як відносно відокремлена частина однієї єдиної системи державних органів становить собою певним чином організований колектив громадян України (Кабінет Міністрів України), або одну особу, належну до громадянства України (Президент України, Генеральний прокурор України). Особливістю цих осіб є те, що вони мають статус державного службовця, визначеного Законом "Про державну службу".

Матеріальну основу організації і діяльності державного органу складають кошти державного бюджету.

Решта ознак властива як державним органам, так і органам об'єднань громадян (політичним партіям та громадським організаціям).

Розмежувальною лінією тут є те, що діяльність державних органів, а звідси і їхні акти, стосуються всіх громадян України та іноземців, що перебувають на території України, а нормативні акти громадських об'єднань обов'язкові лише для членів таких об'єднань.

Ознакою державних органів є те, що кожен має притаманну лише йому внутрішню структуру.

Важливою рисою державного органу є територіальний масштаб, межі його діяльності.

Діяльність органу держави базується на застосуванні методів переконання та примусу.

Нарешті, відповідному видові державних органів притаманні власні форми організації, методи діяльності.

Кожний з державних органів має власне майно.

І насамкінець найголовніше — усі державні органи мають статус юридичної особи.

Узагальнивши основні риси, які характеризують сутність державного органу, можна дати загальне його поняття.

Державний орган України (громадянин або колектив громадян) — це відносно відокремлена частина єдиної системи органів державної влади, побудованої за конституційним принципом розподілу влади, який створюється у певному, визначеному законом, порядку і здійснює завдання та функції на підставі державно-владних повноважень, власної компетенції; його особливий склад об'єднується правовими зв'язками в одне ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою визначених форм організації та методів діяльності.

З розвалом СРСР зруйнувалася і система його державних органів. Перед колишніми радянськими республіками, у тому числі Українською, які стали незалежними, об'єктивно постало питання про вибір оптимальної моделі системи органів держави на підставі світового досвіду.

Системи державних органів у різних країнах залежать від географічних факторів, національного складу населення, державного устрою, державного режиму країни. Важливе значення відіграють ідеологія, політична доктрина та конституційно-правова концепція.

Із врахуванням цих факторів і розрізняють три сучасні моделі систем державних органів: централізовано-сегментну, моноцефальну<sup>1</sup> і монотеократичну.

Централізовано-сегментна система виходить з принципу розподілу влади, відповідного комплексу стримань і протипаг та постулату, згідно з яким органами державної влади є лише головні центральні органи, які діють в масштабі всієї країни (глава держави, парламент, уряд), а також їхні представники на місцях (голови місцевих державних адміністрацій та ін.). Представницькі ж органи на місцях розглядаються лише як органи місцевого самоврядування. Враховуються при цьому також такі принципи, як демократизм держави, верховенство права тощо.

Згадана система складається з кількох видів органів, які формуються специфічними засобами, мають власну компетенцію і особливості формування. Принцип розподілу влад визначає сегментність даної системи, проте це не розрізнений набір елементів. Органи держави об'єднані загальними завданнями, метою управління суспільством, методами управління, які мають загальні принципи. Тільки у своїй сукупності вони складають цілісну систему, що зумовлює її централістську сутність.

Органи цієї моделі звичайно класифікуються по трьох видах, кожний з яких є, у свою чергу, певною системою. Це органи законодавчої, виконавчої і судової влади. У багатьох державах формується й четвертий вид влади — контрольний.

Централізовано-сегментна система може існувати в умовах громадянських режимів. Тому вона особливо ефективна в умовах політичної стабільності, міцного політичного плюралізму.

На інших принципах базується моноцефальна система державних органів. Основним з них є принцип

<sup>1</sup> "Цефан" з давньогрецької — голова.

єдності державної влади зверху донизу — принцип єдиновладдя. Очолює цю систему один орган чи посадова особа, наділені всією повнотою влади, які, у свою чергу, наділяють певними повноваженнями всі інші органи. “Вертикальна” підпорядкованість — характерна риса цієї системи. При цьому згадана модель пов’язана, звичайно, з однопартійністю, з відмовою від політичного плюралізму, гіпертрофуванням ролі держави, яка “зверху” наділяє громадян правами і свободами. Основними засобами формування органів цієї системи є призначення, а компетенція, як правило, визначається єдиноначально, що пояснюється персоніфікованістю системи, на чолі якої стоїть одна особа, авторитет якої вважається незаперечним.

Ця система протягом багатьох років існувала в колишніх соціалістичних країнах завдяки марксистсько-ленінській ідеї єдиновладдя представницьких органів типу рад, які від вищих органів до низової ланки розглядалися як єдині органи державної влади, а не місцевого самоврядування. Всі інші органи держави одержували свої повноваження безпосередньо або опосередковано від останніх. Це, зокрема, стосувалося й колегіальних органів (Президія Верховної Ради України, наприклад), які виконували функції колегіального глави держави, уряду, а також, в ряді випадків, судів, які, як правило, обиралися місцевими радами.

Система державних органів при цій моделі складалася з органів державної влади, державного управління, суду, прокуратури, системи народного контролю.

Представницькі органи практично грали лише декоративну роль, оскільки всі важелі управління державою були в руках партійно-державної номенклатури, яка очолювалась лідером, що був водночас вищим партійним і державним керівником.

Винятковим централізмом відзначалась моноцефальна система в умовах фашизму, військових режимів та ін. Ці системи виникали, звичайно, в умовах політичної нестабільності, у пореволюційні періоди, завдяки військовим переворотам тощо.

Нарешті, монотеократична система органів держави існує в державах, де іслам проголошений офіційною

ідеологією. Основою духовно-державного єдиновладдя тут є поєднання у одній особі глави держави та вищої духовної особи країни.

Викладені головні моделі систем державних органів, звичайно, не охоплюють усіх інших її різновидів. Крім того, кожна система, або окремі її елементи можуть змінюватись, взаємно переплітатися тощо<sup>1</sup>.

Конституційно-правова концепція України виходила з необхідності впровадження централізовано-сегментної системи державних органів як найбільш прогресивної. Тому види центральних і місцевих органів держави визначаються на підставі принципів, закладених у згаданій системі. Згідно з ними, у сукупності державні органи України становлять єдину систему центральних органів, склад якої об'єктивно впливає з принципу єдності державної влади в Україні.

Центральні органи державної влади — це ті органи держави, повноваження і діяльність яких поширюються на всю територію держави, а також на тих її громадян, які перебувають за межами країни.

Єдність системи цих органів базується на принципах цілісності України, розмежуванні предметів відання між органами державної влади і водночас на їх взаємозв'язку один з одним, взаємодії та взаємозалежності, тобто між ними існує щільний організаційно-правовий зв'язок.

Будучи побудованою за принципом розподілу влади, єдина система органів державної влади складається передусім із органів трьох видів. Згідно із ст. 6 Конституції України, розрізняють органи законодавчої, виконавчої і судової влади. Кожний з цих видів є підсистемою єдиної системи державних органів України.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України. Він є представницьким органом, тому обирається безпосередньо народом на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

До складу Верховної Ради входять два органи, які мають особливий правовий статус — Рахункова палата

---

<sup>1</sup> Докладніше про це див.: *Чиркин В. Е.* Элементы сравнительного государственоведения. — М., 1994. — С. 60—64.

та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Згідно із Законом України "Про Рахункову палату" від 11 липня 1996 р. Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Особливість правового статусу цього органу полягає в тому, що він здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких органів державної влади.

Специфіка статусу органу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в тому, що, згідно із Законом України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 13 листопада 1997 р., він є органом, який на постійній основі здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист кожного на території України в межах юрисдикції.

Представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим. До представницьких органів державної влади належать також місцеві ради в областях, містах обласного значення, районах, районах у містах, а також ради міст загальнодержавного значення — Києва та Севастополя.

До виконавчих органів України належать: вищий орган у системі органів виконавчої влади — Кабінет Міністрів України; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації на відповідній території. У сукупності вони складають єдину систему органів виконавчої влади.

На відміну від органів законодавчої влади органи виконавчої влади призначаються Президентом України. Органи виконавчої влади здійснюють виконавчу діяльність, яка полягає у виконанні Конституції України, нормативних актів законодавчих органів державної влади, Президента України, а також організують виконання цих актів шляхом розпорядництва.

За характером своїх повноважень органи виконавчої влади поділяються на органи загальної компетенції, які видають всіма або багатьма галузями виконавчої діяльності (Кабінет Міністрів України, наприклад), і органи

спеціальної компетенції (міністерства, інші органи державної виконавчої влади).

У свою чергу, органи спеціальної компетенції залежно від повноважень поділяються на галузеві органи, які видають певними галузевими управліннями (міністерства), та міжгалузеві, які здійснюють міжгалузеве управління (Державні Комітети).

Органи виконавчої влади підрозділяються також на колегіальні і єдиноначальні. До перших належать, наприклад, Кабінет Міністрів України, до других — міністерства та інші органи виконавчої влади.

Третій вид державних органів становлять органи судової влади. Це — Верховний Суд України як найвищий судовий орган у системі судів загальної компетенції, вищі судові органи спеціалізованих судів, апеляційні та місцеві суди. У своїй сукупності ці суди складають судову систему України. Вони здійснюють судову владу на основі конституційного, цивільного, кримінального, арбітражного судочинства.

Для органів судової влади характерним є те, що судді обираються безстроково.

Особливе, відокремлене місце від судової системи має Конституційний Суд України — єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, який відрізняється від судів загальної і спеціальної компетенції порядком утворення (судді Конституційного Суду України призначаються Верховною Радою України, Президентом України та з'їздом суддів України), складом (18 суддів), специфікою судового провадження та його процедурою, особливістю юридичної сили та обов'язковості рішень Конституційного Суду, а також строком призначення на посаду (дев'ять років без права бути призначеним на повторний строк).

Особливим видом державних органів, який не належить до жодного виду органів державної влади, є органи прокуратури. На прокуратуру України покладається підтримання державного обвинувачення у суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, 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, звинувачених у тому чи іншому правопорушенні.

Одночасно, згідно з п. 9 Перехідних положень Конституції України, 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 досудового слідства і введення в дію законів, які регулюють їх функціонування.

Прокуратура України складає єдину централізовану систему з підпорядкуванням нижчестоячих прокурорів вищестоячим і Генеральному прокуророві України.

Відповідно до Конституції України, Генеральний прокурор призначається за згодою Верховної Ради Президентом України.

Особливе місце в системі органів державної влади має Президент України, який не входить безпосередньо до жодної з гілок влади. Проте його статус, як глави держави, наділяє його повноваженнями, згідно з якими він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Оскільки ці повноваження більше чи менше властиві всім органам державної влади, Президент, безумовно, впливає на діяльність всієї системи державних органів в Україні і, особливо, на організацію та діяльність органів виконавчої влади, оскільки він особисто їх формує. Основним методом такого впливу є координація.

Президентом України, згідно з п. 18 ст. 106 Конституції України та Законом України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 6 березня 1998 р., створюється координаційний орган з питань національної безпеки і оборони — Рада національної безпеки і оборони України.

\*

## Законодавча влада в Україні

### 1. Загальна теорія і стан парламентаризму

#### ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА І ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ ПАРЛАМЕНТІВ

Нині парламенти діють у понад 160 країнах світу. За змістом діяльності вони є насамперед органами законодавчої влади, легіслатурами (від латинського *lex* — закон). Водночас у їх діяльності значне місце посідають й інші, окрім законодавчої, функції, зокрема представницька, установча, парламентського контролю, бюджетно-фінансова, міжнародних зв'язків тощо.

Парламенти як інститути державної влади за формою є всенародними зборами (конгресами, асамблеями) або зборами представників народу (депутатів). Це своєрідні постійно діючі форуми, зібрання, на яких обговорюються і вирішуються найважливіші суспільні та державні справи. Вони мають різні назви — Верховна Рада (Україна), Федеральні збори (Росія, Швейцарія), Конгрес (США), стортинг (Норвегія), альтинг (Ісландія), Генеральні кортеси (Іспанія), Генеральний конгрес (Мексика), кнесет (Ізраїль), Національні збори (Єгипет), Всекитайські збори народних представників тощо, — але для усіх них властиві загальні принципи парламентаризму.

Сучасний парламентаризм характеризується наявністю кількох усталених видів парламентів, що різняться своїм статусом, порядком формування, структурою, функціями та іншими ознаками. Зокрема, за своїм статусом розрізняють парламенти президентських, парламентських, і змішаних (напівпрезидентських, парламента-сько-президентських) республік та монархій.

Статус парламентів країн з президентською формою правління визначається жорстким розподілом влад в організації державної влади; це характерно для США та ряду країн Латинської Америки (Бразилія, Венесуела, Мексика та ін.). У цих країнах не існує інститутів роз-

пуску парламентів, вогуму недовір'я урядові та відповідальності уряду перед парламентом. Чіткий розподіл законодавчої, виконавчої і судової влади, забезпечується конституційною системою стримувань і противаг. (Наприклад, в США законодавча влада належить конгресові, а виконавча — президенту.) У цій країні, як зазначалось, не існує інституту розпуску конгресу, але президенту належить право відкладального вето, яке, у свою чергу, може бути подолано конгресом. Деякі призначення президента вимагають узгодження із законодавчою владою. Конгрес не може змусити президента піти у відставку, але може прийняти рішення про відсторонення президента від посади в порядку імпичменту. В силу цих та деяких інших причин за президентської форми правління законодавча влада є нерідко послабленою і підпорядкованою президенту.

Особливість статусу парламенту за парламентської форми правління полягає насамперед в існуванні інститутів розпуску парламенту і відповідальності уряду (принцип парламентського, відповідального правління). Парламент за цієї форми правління відіграє надзвичайно важливу, практично вирішальну роль у формуванні уряду. Такий статус парламенту характерний для Великої Британії й ряду інших розвинених демократичних країн, які свого часу подолали ті чи інші форми диктатури (Австрія, Італія, Німеччина та ін.), а також для окремих країн як Східної Європи (Болгарія, Угорщина та ін.), так і СНД.

У країнах зі змішаною формою правління поєднуються елементи президентської і парламентської систем. Тут існує інститут парламентської відповідальності уряду, а президенту належить право розпуску та ряд інших прав щодо парламенту. Ця система характерна для Франції і ряду країн СНД, зокрема для Росії. Загалом вона характеризується сильною президентською владою<sup>1</sup>.

У більшості країн, що розвиваються, особливо з президентською формою правління, роль парламенту значно принижена. Певною мірою це стосується і тих дер-

---

<sup>1</sup> Сравнительное конституционное право. — М., 1996. — С. 508—509.

жав СНД, в яких їх глави провели референдуми щодо продовження своїх повноважень до 2000 року (Узбекистан, Казахстан, Туркменістан та ін.)<sup>1</sup>.

Істотно відрізняється від названих видів статус парламентарів країн соціалістичної орієнтації (КНР, КНДР, В'єтнам, Куба). В них значною мірою зберігається організація державної влади, у тому числі законодавчої, яка існувала в колишньому Союзі РСР і в країнах Східної Європи. В основі такої організації, як відомо, лежав принцип єдності державної влади, повновладдя рад та керівної ролі відповідних правлячих партій. Вона офіційно не визначала принципу розподілу влади, хоча частково впливала його і проголошувала верховенство представницьких органів державної влади.

Ілюстрацією може служити система організації законодавчої влади у Китайській Народній Республіці. Зокрема, у ст. 57 Конституції КНР (1982 р.) зазначається, що Всекитайські збори народних представників є вищим органом державної влади; постійно діючим органом є Постійний комітет Всекитайських зборів народних представників. Ці органи за даною Конституцією (ст. 58) здійснюють законодавчу владу в країні<sup>2</sup>.

У деяких країнах має місце істотне пониження ролі парламентарів, перетворення їх у дорадчі, консультативні та інші допоміжні органи. Зокрема, консультативні парламенти передбачені конституціями деяких мусульманських країн, де існують абсолютні монархії (Бахрейн, Бруней, Катар, Кувейт, ОАЕ). До того ж у деяких з цих держав парламенти час від часу розпускаються у разі "надмірного", з точки зору монархів, прагнення до самостійності.

За часом виникнення і функціонування сучасні парламенти можна умовно поділити на чотири види або покоління, а саме: 1) давні (середньовічні) парламенти; 2) часів нової історії; 3) ті, що виникли після другої світової війни; 4) новітні парламенти.

Перша група — це ті парламенти, які мають давній родовід, зокрема парламент Ісландії, який виник понад

<sup>1</sup> Там само. — С. 509.

<sup>2</sup> Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. — М., 1984. — С. 34—35.

тисячу років тому (930 р.), чи дещо “молодший” парламент Великої Британії, якому понад 700 років. Ці інституції мають великий досвід, є носіями багатьох демократичних традицій. Вони сприяли утвердженню демократизму своїх суспільств.

Водночас ці парламенти справили і справляють історичний вплив на становлення і розвиток інших парламентів як сусідніх держав, так і з числа колишніх колоній, а також на інші органи державної влади.

До другої групи — часів нової історії — відносять парламенти, виникнення яких пов'язано з буржуазними революціями та прийняттям перших конституцій. Вони сформувались понад два століття тому. Такі з них, як конгрес США, парламент Франції та ряду інших країн теж можуть вважатись каталізаторами становлення і розвитку органів державної влади не тільки своїх, а й інших країн. Зокрема, конгрес США відіграв певну роль у становленні парламентів країн Латинської Америки, а парламент Франції — у парламентському будівництві ряду європейських і франкомовних держав інших континентів. Щоправда, стабільність цих парламентів, як і перших конституцій, була далеко не однаковою. Парламент США, як і її конституцію, більшість державознавців схильні вважати символом стабільності, оскільки істотних змін тут не вводилось з 1787 р. Цього не скажеш про Францію, парламентові та конституціям якої характерні неодноразові і часом радикальні зміни. Проте двопалатний парламент Франції як унітарної держави й досі привертає увагу багатьох політиків і вчених.

Для переважної більшості парламентів новітньої історії характерні демократичні принципи і значна роль в політичному житті своїх країн. Слід, однак, мати на увазі, що ряд класичних парламентів пережили певний занепад у першій половині ХХ ст., коли у багатьох країнах установились диктаторські режими. Це мало місце як у парламентських, так і у президентських республіках.

Друга половина ХХ ст. ознаменувалась відродженням та зростанням ролі парламентів і парламентаризму. Після другої світової війни виникла значна кількість нових парламентів у зв'язку з проголошенням незалежності рядом країн Азії й Африки, ряд держав після по-

валення фашистської диктатури стали на парламентський шлях розвитку (Німеччина, Італія, Австрія та ін.), у багатьох країнах зміцнилися конституційні основи парламентаризму.

Звичайно, парламентаризм країн, що розвиваються, здебільшого тільки почав своє становлення. Використовуючи досвід парламентів демократичних держав, зокрема Великої Британії, Франції та інших, ці країни вводять інститути парламентської відповідальності уряду, принцип розподілу влади, верховенство парламенту, завдяки чому тут поступово утверджується парламентська демократія, реальний парламентаризм, хоча в деяких із них продовжують існувати авторитарні режими.

Групу новітніх, наймолодших парламентів становлять парламенти держав з числа колишніх республік Союзу РСР та країн Східної Європи. У переважній більшості тут вищі представницькі органи поступово перетворюються у парламенти цих країн. Цьому сприяють прийняття нових, дійсно демократичних конституцій, проведення на їх основі вільних виборів, створення багатопартійних систем, здійснення на їх основі структуризації парламентів тощо. Звичайно, колишні соціалістичні держави мають різні парламентські традиції, статуси, а отже, різною мірою сприйнятливі до впливів відомих своїми демократичними засадами парламентів західних країн.

Таким чином, усі парламенти, незалежно від часу їх виникнення, функціонують у єдиній загальносвітовій системі, збагачуючи один одного набутим досвідом. У своїй сукупності вони визначають поняття сучасного парламентаризму, окремі "опорні конструкції" якого є сенс розглянути детальніше.

Вихідним у становленні парламентаризму більшості країн є спосіб формування парламентів. Найпоширенішим способом є, як відомо, вибори. Застосовується також принцип призначення та деякі інші.

Шляхом рівних, прямих, загальних виборів при таємному голосуванні формуються, як правило, однапалатні парламенти, нижні палати двопалатних і лише зрідка — верхні палати парламентів. У цілому ж способи формування парламентів чи окремих палат шляхом

прямих виборів залежать від виборчих прав громадян, основних засад (принципів) виборів до парламентів чи палат, передбачених конституціями та законами виборчих систем відповідних країн, та від інших обставин.

Нині активне виборче право, тобто право обирати (брати участь у голосуванні під час виборів до парламенту та в інших виборах) мають, як правило, громадяни тих чи інших країн при досягненні ними на день голосування 18 років. У деяких країнах, зокрема в Туреччині, Швейцарії та Японії, віковий ценз активного виборчого права становить 20 років.

Існує відмінність між віковими цензами активного і пасивного виборчого права. Пасивне виборче право, тобто право балотуватись, право бути обраним до парламенту мають, як правило, громадяни віком від 18 до 40 років. Зокрема, право "увійти" у нижні палати парламентів Бельгії, Великої Британії, Росії громадяни цих країн набувають при досягненні ними 21 року, у Франції і Румунії — 23 років, в Італії, Канаді, США, Японії — 25 років. У деяких країнах віковий ценз для активного і пасивного виборчого права збігається, наприклад, за виборчим законодавством Данії, Нідерландів, Фінляндії, Швейцарії, Угорщини і Словенії.

Водночас віковий ценз на виборах до верхньої палати парламенту, там, де він існує, для пасивного виборчого права значно вищий, ніж до нижньої. У США право бути обраним до палати представників мають громадяни при досягненні 25 років, а в сенат — 30 років. В Італії відповідні цензи становлять 25 і 40 років, у Чехії — 21 і 40, у Франції — 23 і 25, у Румунії — 23 і 35, у Японії — 25 і 30.

Поряд із віковим цензом для реалізації активного або пасивного виборчого права передбачається ценз осідлості. У США він дорівнює одному місяцю, в Австралії, ФРН і Японії — трьом, у Бельгії і Франції — шести, у Канаді і Фінляндії — дванадцяти місяцям. Не зайве уточнити, що такий ценз передбачає необхідність проживання громадянином протягом встановленого строку на території відповідного виборчого округу або адміністративно-територіальної одиниці.

Іноді ценз осідлості взагалі стосується часу проживання у даній країні. Наприклад, за Конституцією Ісландії для участі у голосуванні на парламентських виборах потрібно проживати в країні не менше п'яти років. У Норвегії аналогічний ценз для активного виборчого права — п'ять років, для пасивного — 10 років.

Крім принципу загальності, правові засади якого щойно окреслено, конституції і законодавство більшості країн передбачає також принцип рівного виборчого права, який означає, що кожен виборець має один голос і що громадяни беруть участь у виборах на рівних засадах.

Основними виборчими системами при прямих виборах до однопалатних парламентів та нижніх палат парламентів є мажоритарна, пропорційна і змішана виборчі системи.

Вибори до парламентів більшості країн світу (точніше, 83) відбуваються за мажоритарною виборчою системою абсолютної або відносної більшості по одномандатних округах. Зокрема, за мажоритарною виборчою системою проводяться вибори в США, Великій Британії, Франції.

За пропорційною виборчою системою проводяться вибори до парламентів в 57 країнах світу, зокрема в Італії, Німеччині та інших країнах. Однак загальною тенденцією у розвитку виборчих систем є збільшення кількості країн, де впроваджуються змішані системи із різними співвідношеннями мажоритарних і пропорційних виборів щодо однієї або обох палат.

Шляхом непрямих виборів формуються, як зазначалось, верхні палати деяких парламентів. Зокрема, у такий спосіб формується сенат парламенту Франції, забезпечуючи представництво “територіальних колективів” республіки, а також французів, що проживають за межами країни. Сенатори обираються спеціальними колегіями, що утворюються в департаментах — одиницях адміністративно-територіального поділу<sup>1</sup>. Ці вибори вважаються дво- і триступневими. Шляхом непрямих ви-

---

<sup>1</sup> Шпозова В. М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. — К., 1995. — С. 17.

борів формується верхня палата парламенту Нідерландів на основі двоступеневих виборів.

З використанням непрямих виборів відбувається заміщення більшості місць в сенаті Ірландії, у верхніх палатах Австрії, Словенії та всіх або частини місць у верхніх палатах парламентів деяких інших країн.

Що ж до принципу призначення парламентаріїв, то це правило застосовується при формуванні верхніх палат парламентів. Є і винятки: Єгипет, Кенія, Республіка М'янма, Королівство Бутан та інші країни — в них парламентарії призначаються і до однопалатних парламентів. Щоправда, в одних призначаються всі парламентарії (Єгипет, Кенія), а в інших — частина, до того ж нерідко — від певних соціальних груп.

Найпоширенішим є часткове призначення парламентаріїв до верхніх палат при загальному принципі виборності обох палат, що характерне для парламентів Італії, Індії, Малайзії. Члени верхньої палати канадського парламенту призначаються у повному складі. Призначення парламентаріїв цих палат здійснюється, як правило, главами держав.

Серед верхніх палат парламентів, які формуються шляхом призначення, найбільш розмаїтою за підставами призначення парламентаріїв, їх чисельністю і статусом є верхня палата парламенту Великої Британії — палата лордів. Більшу частину складу палати становлять світські спадкові лорди, яких тут близько 800 осіб. Свої титули — герцогів, маркізів, графів і віконтів — вони передають у спадщину разом із місцем у палаті. З кінця 50-х років ХХ ст. поступово утворився значна група довічних лордів (перів). Їх понад 350. Титул довічного лорда надається, як відомо, монархом за поданням прем'єр-міністра відставним політичним діячам, а також діячам науки, культури тощо. Свій титул і місце в палаті вони зберігають довічно, не маючи права передавати нащадкам. Довічні лорди є найбільш динамічною частиною палати, вони беруть активну участь у роботі парламенту.

Членами палати лордів є також судові лорди, або лорди-юристи. Вони призначаються монархом здебільшого з числа членів однієї з вищих судових установ країни — апеляційного суду.

Лорди-юристи формально наділені тими ж самими правами, що й інші члени палати. Проте фактично вони не беруть участі в загальних засіданнях палати, якщо там не розглядаються питання судоустрою і судочинства. Засідання ж самих лордів-юристів визначаються як форма діяльності вищої судової інстанції — суду палати лордів<sup>1</sup>.

Крім того, до складу палати входять лорди з числа ієрархів церкви, які репрезентують її в парламенті. Духовними лордами є 28 архієпископів і єпископів.

Палата лордів є найчисленнішою серед верхніх палат парламентарів країн світу. До її складу входять майже 1200 чоловік. Однак таке представництво лише частково підтверджує свою назву — на засіданнях палати присутні, як правило, не більше кількох десятків лордів, що значною мірою пов'язано з фактичним статусом палати, яка не має вагомих владних повноважень. Її конституційне “розташування” чи не найумовніше серед верхніх палат парламентів.

Цікаво, що в окремих країнах верхні палати формуються з числа осіб певного державного чи суспільного статусу. Наприклад, за Конституцією Російської Федерації до складу верхньої палати входять по два представники від кожного суб'єкта федерації: по одному від представницького і виконавчого органів державної влади.

Терміни, на які обираються або призначаються парламентарії до нижніх і верхніх палат в різних країнах мають істотну відмінність.

Нижні палати обираються в середньому на 4—5-річний строк. Іноді — на значно менший або значно більший. Зокрема, до нижньої палати конгресу США парламентарії обираються на два роки, а до відповідної палати парламенту Аргентини — на дев'ять років. Іноді обидві палати обираються на один і той же термін. Але, як зазначалось, верхні — “довготерміновіші”. У США члени палати представників конгресу США обираються на два роки, а сенату — на шість років. У Франції члени національних зборів і сенату обираються відповідно на

---

<sup>1</sup> Там само. — С. 20—21.

п'ять і 9 років. У Японії члени палати представників і радники — на чотири і шість років.

Досить поширеним є часткове оновлення верхніх палат, що сприяє наступності, професійності і стабільності в роботі відповідних палат і парламентів у цілому. Оновлення стосується, як правило, третини чи половини складу палати і здійснюється кожні 2—3 роки. У США і Франції оновлення стосується третини складу верхніх палат їх парламентів і здійснюється кожні три роки. В Австралії, Нідерландах, Японії оновлення стосується половини складу відповідних палат парламентів.

Однією з основних тенденцій демократизації парламентів і порядку їх формування є утвердження принципу виборності обох палат. Зокрема, цей принцип у США діє з 1913 р. у вигляді прямих виборів, в Японії — з 1947 р. Обидві палати, як зазначається в конституції Японії, складаються з виборних членів, які представляють народ. Щоправда, залишається неоднаковим порядок виборів до нижніх і верхніх палат.

Нижні палати обираються, як правило, шляхом прямих виборів, а верхні — непрямих (Франція). У федеральних державах представництво визначається суб'єктами федерацій (Австрія, Індія, Німеччина та ін.).

#### СТРУКТУРА І СКЛАД ПАРЛАМЕНТІВ

За структурою розрізняють два види парламентів: однопалатні і двопалатні. Виникнення, функціонування і розвиток кожного з цих видів органів законодавчої влади зумовлені насамперед державним ладом (формою державного устрою), традиціями, рівнем розвитку держави і суспільства та іншими факторами.

Двопалатні парламенти діють, як правило, у великих демократичних та федеративних державах (Велика Британія, США, Італія, Німеччина, Росія, Індія, Швейцарія та ін.).

Однопалатні парламенти властиві переважно унітарним державам з числа середніх і малих за розміром територій, а також країнам, що розвиваються.

Звичайно, структура парламентів з часу їх виникнення не залишається незмінною. Після другої світової війни у ряді країн, що мали двопалатні парламенти,

внаслідок конституційних реформ утвердилися однопалатні парламенти (Греція, Данія, Португалія, Швеція, Нова Зеландія та ін.). Одночасно виникли двопалатні парламенти в ряді країн, що розвиваються (Індія, Малайзія та ін.)<sup>1</sup>, а в останні роки — у країнах Східної Європи (Польща, Румунія, Чехія, Словенія, Хорватія). З цієї загальної та традиційної класифікації парламентів (за їх структурою) зроблено ряд винятків.

Передусім є країни, де до складу парламентів входять не лише палати, а й глави держав. Зокрема, у Великій Британії під парламентом розуміють не лише палату громад і палату лордів, а й монарха. Це характерно і для інших країн Співдружності, наприклад Індії<sup>2</sup>.

Структура парламентів деяких країн є умовною, конституційно не визначеною і формується після виборів до парламенту. В одному з найдавніших парламентів — альтінгу Ісландії 1/3 його членів після виборів утворює верхню палату, 2/3 — нижню. У Норвегії спочатку обирається весь склад стортингу (155 депутатів). Потім із цього складу 1/4 депутатів обирається в ластінг, а решта утворює одельстінг. Іноді цю структуру називають двопалатною, іноді “однопалатною двопалатністю”. Офіційно ж парламент Норвегії вважається однопалатним. Дискусійним є питання про структуру парламенту Німеччини. Бундесрат, відповідно до конституції, не є другою палатою, тому навіть фахівці з конституційного права Німеччини стверджують, що парламент Німеччини — це бундестаг<sup>3</sup>, хоча законодавча функція як головна функція парламенту не може здійснюватися без бундесрагу. Це завуальована двопалатність.

Сучасному парламентаризмові відомі й багатопалатні парламенти. Зокрема, трьохпалатний парламент існував за конституцією Південно-Африканської Республіки 1983 р. Він складався з палати зборів, палати представників і палати делегатів, а в основі його формування

<sup>1</sup> Сравнительное конституционное право. — М.: Мanuscript, 1996. — С. 516.

<sup>2</sup> Моргунов М. А. Скандинавские государства: центральные органы власти. — М., 1975. — С. 67—68.

<sup>3</sup> Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. — М., 1981. — С. 293.

лежав принцип расового представництва. До шести палат налічувалось у колишній Югославії (Союзне віче, Віче виробників тощо).

Палати парламентів мають, як правило, різні назви, статус, кількісний склад, порядок формування, компетенцію та інші відмінності. Наприклад, палати двопалатних парламентів мають такі назви: палата громад і палата лордів (Велика Британія); палата представників і сенат (США); Національні збори і сенат (Франція); конгрес депутатів і сенат (Іспанія); Національна рада і Федеральна рада (Австрія); Державна Дума і Рада Федерації (Росія); Народна палата і Рада штатів (Індія); палата депутатів і палата радників (Мексика) тощо.

Палати поділяються, як правило, на нижню (або першу) і верхню (або другу). Основною складовою частиною парламенту вважається нижня палата. З нею іноді ототожнюється весь парламент.

Кількісний склад парламентів та їх палат зумовлюється переважно кількістю населення країни, її конституційним ладом, традиціями та іншими обставинами. Найбільшим за числом членів органом законодавчої влади (однопалатним парламентом) є Всекитайські збори народних представників (3000 осіб). А одним із найкомпактніших парламентів світу є законодавча асамблея Ліхтенштейну, у складі якої всього 15 депутатів.

Палати парламентів іноді мають однакову кількість членів. Але нижні, як правило, численніші. В середньому кількість членів нижніх палат становить від 200 до 600 чоловік. Кількісний склад верхніх палат зумовлюється переважно кількістю суб'єктів федерації або основних адміністративно-територіальних одиниць, кожна з яких пропорційно представлена в парламенті певною кількістю осіб.

Палати двопалатних парламентів, як правило, незалежні. Вони засідають окремо і самостійно приймають рішення. Кожна з них має свій керівний орган — особовий або колегіальний — і свій регламент або закон про регламент. Проте в будь-якому випадку парламент виступає як єдине ціле. Жодна з палат не має права відмовлятися від обговорення законопроекту, переданого їй іншою палатою, а акти, прийняті при здійсненні

ними законодавчої функції, вважаються виявом спільної волі обох палат.

Розрізняють два види статусу палат: з однаковим статусом і з нерівним статусом. Традиційною є рівність палат у законодавчій сфері за умов наявності спеціальних повноважень у кожній з палат. Загальновідомо, зокрема, що в парламенті США обидві палати мають однакові права у законодавчій сфері, але кожна з них має спеціальні повноваження: палата представників, наприклад, — у галузі фінансів, а сенат — щодо ратифікації міжнародних договорів.

Загальною тенденцією у розвитку статусу палат є розширення кола парламентів з однаковим статусом їх палат. До того ж процеси демократизації парламентів, які відбулися після другої світової війни, зумовили поширення принципу рівності палат й на інші їх функції. У конституції Італії, наприклад, поряд із наданням законодавчих функцій обом палатам парламенту, зазначається, що вони (палати) мають рівні повноваження і в галузі контролю над урядом, на рівних умовах беруть участь у виборах вищих посадових осіб держави тощо.

Проте для більшості сучасних парламентів характерною рисою є нерівність їх палат. Як уже було сказано, нижні палати, як правило, є основними законодавчими органами відповідних країн, а верхні відіграють роль органів представництва інтересів суб'єктів федерацій (у федеральних державах) або органів регіонального (територіального) представництва (в унітарних державах). Водночас у деяких країнах верхні палати покликані виконувати й інші функції. Вони забезпечують представництво окремих верств населення, противагу нижнім палатам, акумулюють у особі членів палат зі значним досвідом тощо. Прикладом може служити палата лордів Великої Британії, яка забезпечує представництво аристократії у парламенті цієї країни, є органом консервативної опозиції та форумом для обговорення найважливіших питань державного або суспільного значення.

Верхні палати нерідко формуються — частково або повністю — шляхом призначення главою держави їх

членів із числа осіб, які мають певні заслуги перед державою і суспільством. Зокрема, в Індії президент має право призначати до Ради штатів членів, які мають особливі знання або практичний досвід щодо таких питань, як література, наука, мистецтво або громадська служба. В Італії члени другої палати можуть призначатися за видатні заслуги в соціальній, науковій, художній сферах. У інших країнах призначення до верхніх палат пов'язується з заслугами на державній службі, досягненнями у професійній діяльності, торгівлі, промисловості, сільському господарстві, в галузі культури і громадської діяльності, словом, у економічній, соціальній та інших сферах життя.

Отже, помітною є еволюція верхніх палат у напрямі зростання їх ролі як представників суб'єктів федерацій, територіальних автономій, національних меншин, фахівців різних галузей діяльності суспільства і держави.

Можливість забезпечення різноманітного представництва суспільних інтересів у парламенті багатьма теоретиками конституційного права вважається однією з найважливіших позитивних рис двопалатної структури парламентів<sup>1</sup>. Проте в цілому питання про переваги і недоліки двопалатності й однопалатності парламентської структури залишається дискусійним в теорії і практиці сучасного парламентаризму. Очевидно, є лише об'єктивна обумовленість структури більшості сучасних парламентів суспільним і державним ладом, кількістю населення, територією, традиціями та іншими рисами відповідних країн.

Поділ парламентів на палати є основним у їх структурі, але він далеко не вичерпує їх організацію. У ряді країн існують надпарламентські структури або підпорядковані парламентам органи законодавчої влади загальної компетенції у вигляді президій, бюро, комітетів тощо. Крім того, однопалатні парламенти та палати двопалатних парламентів мають внутрішню структуру у вигляді постійних комісій, комітетів та інших органів і посадових осіб.

---

<sup>1</sup> Современное буржуазное государственное право. Т. 2. — С. 243—251.

Прикладом існування надпарламентських структур є система органів державної влади Індонезії. Вищим органом держави тут є Народний консультативний конгрес, а законодавчу функцію здійснює парламент — Рада народних представників. Конгрес складається із членів парламенту, делегованих місцевими радами, і представників функціональних груп, призначених президентом. За такої системи парламент стає складовою частиною вищого органу держави, а конгрес виступає у вигляді своєрідного надпарламентського органу щодо вищої законодавчої установи.

За конституцією Туркменистану, органом законодавчої влади країни є парламент (меджліс), однак в країні функціонує також вищий представницький орган (Халк маслахати), до складу якого, поряд з депутатами меджлісу, входять президент, члени кабінету міністрів та інші виборні і посадові особи.

Своєрідною є організація державної влади, в тому числі законодавчої, у Китайській Народній Республіці. Законодавчу владу в країні здійснюють і Всекитайські збори народних представників, і Постійний комітет Всекитайських зборів народних представників. Зокрема, Постійний комітет приймає закони і вносить до них зміни, за винятком тих, які повинні прийматися Всекитайськими зборами народних представників. У період між сесіями Всекитайських зборів народних представників Постійний комітет вносить часткові доповнення і зміни до законів, прийнятих Всекитайськими зборами народних представників, за умови, що ці доповнення і зміни не суперечать основним принципам даних законів<sup>1</sup>.

У більшості парламентів, як однопалатних, так і двопалатних, існує досить розгалужена система комітетів та комісій як основних елементів їх внутрішньої структури. Терміни "комітети" і "комісії" використовуються для назви як одних і тих же структур різних парламентів, так і різних за своєю суттю і змістом структур в одних і тих же парламентах. У конгресі США, наприклад, комі-

---

<sup>1</sup> Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. — М.; Прогресс; 1984. — С. 34—35.

тети відіграють більш важливу роль, ніж комісії. До того ж до комісій можуть входити особи, які не є членами конгресу.

Найбільш поширеним видом внутрішніх структурних одиниць парламентів є комітети. Їх має кожна палата двопалатних парламентів. Вони можуть утворюватися як на весь строк повноважень парламенту, так і на одну або кілька його сесій. Іноді утворюються тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комітети (як і комісії) або комітети для зв'язків з урядом чи спільні комітети палат.

Порядок формування комітетів, як і комісій, — процедура досить розмаїта. Зокрема, члени комітету можуть призначатися головою палати (Аргентина, Бразилія, Індія, Нідерланди), обиратися на пленарних засіданнях палат (США, Німеччина, Італія), призначатися особливим комітетом палати (Велика Британія, Ірландія, Мексика, Фінляндія) або самі об'єднуватися у відповідні комітети. Але за всіх обставин вони формуються з урахуванням партійного складу палат, кількості депутатських фракцій та груп і співвідношення між ними в палатах. Як правило, комітети формуються на основі пропорційного представництва партій. Щоправда, пропорційне представництво партій іноді поширюється лише на постійні комітети або комісії, а іноді — як на постійні, так і на тимчасові (спеціальні і слідчі) комітети і комісії.

Очолюють комітети і комісії голови цих структур. Порядок заміщення посад голів комітетів і комісій досить різноманітний. В одних парламентах вони обираються палатами (США, Німеччина, Італія), в інших — комітетами (Австралія, Ірландія). Іноді голови комітетів призначаються головами палат (Велика Британія, Шрі-Ланка) або спеціальним парламентським комітетом (Мексика). Подекуди постійні комісії очолюють голови палат або колегіальні органи (бюро, тощо), що має місце, зокрема, в парламенті Франції.

Основною формою роботи комітетів є засідання. Вони проводять відкриті і закриті засідання. Для присутності депутата, який не є членом відповідного комітету, на закритому засіданні іноді необхідно одержати дозвіл цього комітету або голови палати.

Повноваження парламентських комітетів і комісій, як правило, досить значні. Насамперед вони беруть участь у розгляді законопроектів. Іноді вони мають право законодавчої ініціативи і право затверджувати законопроекти. Поряд з цим комітети і комісії проводять парламентські слухання, розслідування та здійснюють інші контрольні функції. При цьому вони мають право викликати на засідання комітетів посадових осіб міністерств і відомств, міністрів, політичних діячів, представників громадських організацій. В цілому розрізняють парламенти, в яких роль комітетів велика, і такі, де роль цих структур незначна. До першої групи парламентів відносять насамперед конгрес США. Тут комітети є центрами політики парламенту. Вони проводять слухання, засідання, до того ж не лише під час сесій, але й у період між ними з будь-якого питання своєї юрисдикції. У деяких парламентах комітети і комісії не відіграють помітної ролі, що притаманне, наприклад, парламенту Великої Британії.

Загальною тенденцією у функціонуванні і розвитку комітетів та комісій є зростання їх ролі, особливо в демократичних країнах. У деяких парламентах їм надаються функції і повноваження палат, зокрема, коли термін повноважень останніх закінчився або з окремих питань під час їх роботи. В цілому комітети і комісії сприяють розвантаженню парламентів і палат від розгляду значної кількості питань, сприяють прискоренню руху законопроектів у парламенті.

Іншими елементами внутрішньої структури парламентів і їх палат є депутатські партійні фракції або групи. Вони є ключовим елементом в організації парламентів<sup>1</sup>. Поділ депутатів на фракції — основна риса структури парламентів у демократичних країнах.

Найбільші групи або блоки партійних груп, які не входять в урядову більшість, мають статус офіційної опозиції. Для утворення фракції необхідне певне число депутатів, які належать до тієї чи іншої партії (20—25 депутатів), або певний відсоток від загальної кількості

---

<sup>1</sup> Сравнительное конституционное право. — С. 526.

депутатів парламенту, зокрема: 5 відсотків — у Німеччині, 10 — у Бразилії. В Індії для утворення фракції парламенту необхідно 15 відсотків депутатів певної партії у верхній палаті і 30 — у нижній. Утворені в установленому порядку фракції мають, як правило, отримати офіційне визнання керівництва палат або виборчих органів.

Фракції беруть участь у формуванні керівних органів парламенту, в заміщенні посад у палатах. Іноді представники партії більшості є головами палат (спікерами). Фракціям також належить провідна роль у формуванні постійних комітетів (підкомітетів) і комісій (підкомісій). У деяких країнах урядова більшість здійснює керівництво найважливішими парламентськими комітетами (Німеччина).

Відносини в парламентських фракціях мають ряд особливостей і моделей. Основні з них мають назви “британської” і “американської”. “Британська” модель, поширена у країнах Західної Європи, характеризується тісним зв'язком членів парламентської фракції, жорстким і суворим підпорядкуванням партійній дисципліні. “Американській” моделі властиві менш тісні партійні зв'язки парламентаріїв (конгресменів). Волевиявлення депутатів при прийнятті законів не завжди зумовлюється їх партійною належністю. Нині партійні фракції є основною ланкою в процесі формування урядів. Вони визначають його склад і подальші відносини з парламентом. У парламентських державах уряд має більший вплив у парламенті, оскільки спирається на більшість у ньому. І навпаки — у президентських і напівпрезидентських державах законодавча влада є більш незалежною по відношенню до виконавчої.

Загальною тенденцією внутрішнього розвитку більшості парламентів є зміцнення ролі партійних груп (фракцій) у функціонуванні парламентів, що в теорії і практиці сучасного парламентаризму обґрунтовано оцінюється як позитивне явище<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Там само. — С. 527.

Характер діючих парламентів (і сучасного парламентаризму) найбільш повно виявляється у їх функціях і повноваженнях, які прямо чи опосередковано визначаються більшістю конституцій (хоча деякі конституції визначають ці функції і повноваження лише стосовно палат).

Основними функціями парламентів і їх палат вважаються представницька, законодавча, установча парламентського контролю, фінансова зовнішньополітична та деякі інші функції. Пріоритетною і основною функцією парламентів є законодавча функція.

Наголос на законодавчій функції парламенту характерний для конституцій, що закріплюють принцип жорсткого поділу влади (США, Мексика, Бразилія та ін.). Щодо конституцій парламентських держав, то в них парламенти визначаються як єдині органи законодавчої влади (Японія, Індія та ін.). Це означає, що законодавчу владу в цих країнах здійснює лише один орган державної влади — парламент, а інші органи державної влади не мають права приймати акти вищої юридичної сили і що будь-які нормативно-правові акти, прийняті іншими органами державної влади, не можуть мати сили закону. Тобто парламенти в цих країнах є верховними, універсальними органами законодавчої влади.

Одночасно у ряді держав існує розподіл законодавчих повноважень між парламентами та іншими органами державної влади. Зокрема, у федеративних державах існує розподіл компетенції між загальнонаціональними законодавчими органами і законодавчими зборами суб'єктів федерації. У двопалатних парламентах розрізняють загальну компетенцію і особливу компетенцію кожної з палат.

За обсягом законодавчих повноважень парламенти поділяють на органи законодавчої влади з необмеженою сферою законодавчих повноважень і органи, що здійснюють законодавчу діяльність з визначеного кола питань. Розрізняють також парламенти, які мають лише консультативні повноваження.

До першої групи належать парламенти тих країн, в яких серед основних засад державного і суспільного ладу

проголошено принцип верховенства (суверенітету) парламенту і відповідно йому надано право приймати закони з будь-яких питань (Велика Британія, країни Співдружності). У цих країнах лише парламент має право приймати, змінювати і скасовувати закони.

Другу групу складають країни, де сфера законодавчих повноважень парламенту конституційно обмежена на користь інших органів державної влади (Франція, Конго, Мадагаскар та інші франкомовні країни). За Конституцією Франції 1958 р., парламент здійснює законодавчу діяльність з певного, обмеженого кола питань. При цьому деякі з них регулюються лише законами, отже, виконавча влада не може приймати нормативні акти з цих питань. З інших визначених конституцією питань парламент приймає лише так звані рамкові закони, якими встановлюються загальні засади, а детальне регулювання здійснюється виконавчою владою (урядом). З питань, які не віднесені конституцією до сфери законодавчої діяльності, нормативні акти можуть приймати органи виконавчої влади.

У ряді країн існують й інші обмеження законодавчих повноважень органів законодавчої влади. У парламентських і напівпрезидентських республіках та монархіях парламенти мають право передавати законодавчі повноваження уряду (Італія, Іспанія, Німеччина), комітетам і комісіям парламенту (Італія) або автономним утворенням (Іспанія). Глави держав і уряди в багатьох з цих країн за уповноваженням парламенту можуть приймати акти, які мають силу закону.

Характерною рисою сучасних парламентів є те, що поряд із законодавчою функцією конституціями ряду країн закріплюється як одна із пріоритетних функцій парламентів і представницька функція. Зокрема, у ст. 94 Конституції Російської Федерації зазначається, що Федеральні Збори — парламент Російської Федерації — є представницьким і законодавчим органом Російської Федерації. Аналогічні положення щодо функцій парламентів містять конституції ряду інших країн СНД та Східної Європи (Болгарії, Румунії, Польщі, Чехії, Словенії).

Представницька функція парламентів є їх природною, органічною функцією. Адже вони формуються переважно на виборчих засадах, є загальнонаціональними, вищими, верховними представницькими органами, які можуть виступати від імені всього народу. Не випадково парламенти нерідко називаються народними, національними зборами, або загальнонаціональними зборами представників. Вони є насамперед своєрідними форумами, на яких обговорюються найважливіші питання загальнодержавного або загальносуспільного значення.

Не менш важливою за своїм змістом функцією парламентів є функція парламентського контролю. Для її здійснення парламенти наділені, як правило, великим колом повноважень. Вони здійснюють контроль за діяльністю урядів, інших органів виконавчої влади, за виконанням законів, бюджету тощо. Форми контрольної діяльності парламентів досить багатоманітні — слухання, розслідування, інтерпеляції, виявлення довіри та ін.

Свої контрольні повноваження парламенти здійснюють як безпосередньо на пленарних засіданнях, так і через спеціально створювані і підпорядковані їм органи (рахункові палати, уповноважених парламентів з прав людини та інші органи).

Чільне місце в діяльності парламентів має функція, яка умовно називається установчою. Вона полягає в участі парламентів у формуванні інших органів державної влади, призначенні чи обранні на вищі державні посади і звільненні з них вищих посадових осіб.

До основних функцій парламентів нерідко відносять також фінансову (бюджетну) і судову. Вони дійсно властиві парламентам, але як основні сприймаються неоднозначно. Адже бюджет приймається як закон, і відповідні повноваження щодо його реалізації, природно, є складовою частиною їх законодавчих повноважень, а контроль за його виконанням — складовою частиною парламентського контролю.

Судова функція стосується переважно відповідальності посадових осіб у порядку імпичменту, який застосовується порівняно рідко, а також відповідальності парламентаріїв і непарламентаріїв, що вчинили злочини

проти парламенту та парламентських імунітетів (Велика Британія)<sup>1</sup>.

Досить значне місце в діяльності парламентів займає їх зовнішньополітична функція. Зокрема, конституціями багатьох країн передбачено право парламентів схвалювати укладені міжнародні договори й угоди, а також право на ратифікацію та денонсацію міжнародних договорів і участь у цьому процесі.

Важливими повноваженнями парламентів зовнішньополітичного характеру є їх право оголошувати війну та укладати мирні угоди.

Звичайно, функції парламентів не залишаються незмінними за своєю суттю, змістом, формами і засобами здійснення.

Загальною тенденцією у розвитку функцій парламентів є розширення їх кола, збагачення змісту, підвищення ефективності їх здійснення і тим самим — зростання ролі цих функцій і парламентів у функціонуванні суспільства й держави і водночас — певний занепад законодавчої і контрольної діяльності парламентів. Це виявляється передусім у тому, що парламенти передають (делегують) урядам значну частину своїх повноважень у законодавчій сфері. Їстотно зростає кількість законопроектів, що вносяться урядами до парламентів, і кількість законів, прийнятих за їх (урядів) ініціативою. У Великій Британії, наприклад, практично всі законопроекти, що вносяться урядом (97—98 відсотків), стають законами, а з числа законопроектів, що вносяться депутатами, лише третина стає законами. У Німеччині уряд формує більшу частину законопроектів, які проходять через парламент. У Франції 95 відсотків законів за їх внесенням є урядовими. Проте залишаються сильними органи законодавчої влади США, Швейцарії та ряду інших країн, завдяки системам розподілу влади, стримань і противаг, розвинутій інфраструктурі цих парламентів. У деяких парламентах відбувається трансформація їх традиційних функцій, з'являються нові.

Під впливом цих процесів формується сучасна доктрина парламентаризму. Вона полягає в посиленні пред-

---

<sup>1</sup> Шаповал В. М. Вищі органи сучасної держави. — С. 43, 44.

ставницької функції парламентів. Вони, на думку фахівців, мають служити конгресом думок, великим жюри нації, місцем для обговорень (Дж. Стюарт Міль)<sup>1</sup>.

#### ПОРЯДОК РОБОТИ ПАРЛАМЕНТІВ

Порядок організації і діяльності більшості парламентів (парламентська процедура) визначається, як правило, конституціями і регламентами, які приймаються самими парламентами або їх палатами. У двопалатних парламентах кожна палата має свій регламент. Більшість парламентів мають письмово зафіксовані регламенти. Вони регулюють організацію сесій, порядок проведення засідань, голосування і прийняття рішень, порядок підтримання порядку під час засідань, процедури здійснення окремих парламентських функцій і повноважень.

Пріоритетне значення в регламентах надається регулюванню порядку скликання сесій, їх початку, закінченню і тривалості, а також розпуску парламенту, тобто достроковому припиненню його повноважень. Щоправда, існує два підходи до регулювання сесій парламентів. Перший, який є авторитарним за своєю суттю, полягає в тому, що він обмежує свободу парламенту, оскільки питання про скликання сесій, їх терміни і тривалість вирішуються урядом. Інший підхід, демократичний, ґрунтується на визнанні суверенітету парламенту, передбачає самостійний вибір парламентом часу проведення своїх засідань.

Скликання сесій парламентів має три основних форми. Перша: для скликання не потрібен окремий акт глави держави чи уряду, і парламент може засідати у будь-який час. Це принцип постійно діючих зборів (Німеччина, Італія та ін.). Інша форма скликання сесій полягає в тому, що для цього необхідний акт глави держави — президента чи монарха (Велика Британія, Японія, Індія, Австрія). Набуває поширення й така форма скликання сесій, як нормативно-правова. Вона полягає в тому, що початок і закінчення сесій визначається конституцією (Бразилія).

<sup>1</sup> Сравнительное конституционное право. — С. 530, 531.

Кількість парламентських сесій протягом року далеко не однакова. Вони проводяться: один раз на рік (США, Японія), два рази (Франція, Іспанія) і навіть три або чотири рази (Індія). Але сесії не можуть тривати протягом усього року. Вони перериваються на парламентські канікули (літні) й офіційні свята. У разі необхідності можуть скликатися позачергові (надзвичайні) сесії. Право на скликання цих сесій мають глави держав, голови однопалатних парламентів, голови палат, уряди і постійні комітети палат.

Конституціями і регламентами передбачається також процедура розпуску парламентів та палат. Цей інститут існує в більшості монархічних і республіканських держав, за винятком президентських. Розпускається, як правило, нижня палата парламенту, хоча у зв'язку з цим іноді припиняє свою роботу і верхня палата. У деяких країнах допускається розпуск обох палат (Італія). Право розпуску парламенту належить главі держави (Велика Британія, Іспанія, Японія, Австрія, Німеччина), глава держави здійснює розпуск за пропозицією уряду, або після консультацій з прем'єр-міністром і головами палат. У деяких країнах практикується як розпуск парламентів, так і їх саморозпуск.

Засідання парламентів є, як правило, відкритими. Вони постійно і широко висвітлюються пресою, радіо і телебаченням. Для проведення закритих засідань необхідне особливе рішення парламенту або його палат.

Оскільки палати є самостійними структурами парламенту, їх засідання проходять в основному роздільно. Випадки проведення спільних засідань обумовлюються конституціями: присяга президента та інші церемоніальні події; оголошення війни або надзвичайного стану; вибори і призначення глави держави (в парламентських державах); послання і політичні заяви уряду тощо.

Засідання парламентів і палат вважаються правомочними при наявності передбаченого конституціями і регламентами кворуму. Як правило, вимагається присутність більшості (США, Франція, Італія, Іспанія) або певної частини депутатів: 1/3 депутатів (Японія), 1/10 (Індія). В цілому ж парламентська дисципліна щодо присутності депутатів на засіданнях забезпечується пар-

тійними структурами. Порядок денний засідань визначається попередньо партійними фракціями (групами).

Програми роботи сесій і порядок денний визначаються самими парламентами, їх органами, або урядами. Процедура парламентських дебатів визначається палатами. Їх організація покладається на голову палати і його заступників чи на колегіальний орган.

Рішення в парламентах (палатах) приймаються шляхом голосування. Як правило, для прийняття рішення потрібна проста більшість від загальної кількості поданих голосів, або від фактичного числа членів парламенту чи палат, або від їх конституційного складу, або від кількості присутніх тощо.

Голосувати парламентарії мають особисто, про що зазначається іноді в конституціях. Зокрема, в конституції Іспанії зафіксовано, що голосування членів палати "є особистим і не може передаватися іншим особам" (ч. 3, ст. 79).

В цілому роботу парламенту та його палат забезпечує голова парламенту або палати (спікер, маршал тощо). Загальнопарламентські керівні органи у двопалатних парламентах, як правило, не утворюються. Кожна палата має свої органи. Органи однопалатних парламентів та палат двопалатних парламентів можна поділити принаймні на три види: одноособові голови парламентів або палат, які мають заступників; колегіальні органи (президії тощо); голови однопалатних парламентів (палат), утворювані ними колегіальні органи.

Загальною тенденцією у розвитку статусу керівних органів парламентів і палат є виборність голів і заступників голів з числа депутатів. Обираються відповідні голови, як правило, таємним голосуванням на весь строк роботи парламенту, хоча іноді на одну чи кілька сесій або на один чи кілька років.

Голова парламенту або голови палат керують роботою парламентів, дебатами, стежать за дотриманням регламенту. Крім того, голова є посередником у взаємовідносинах парламенту з іншими органами державної влади.

Таким чином, попри всі недоліки і нерідко справедливі нарікання на парламенти вони на сьогодні є рушійним фактором демократичного розвитку держав і

гарантією проти диктатури. Організація влади на засадах парламентаризму дає можливість залучити до участі в управлінні державою найбільш підготовлених для цього представників народу. Парламенти діють від імені народу, виражають його волю й інтереси.

На відміну від органів виконавчої і судової влади, органи законодавчої влади приймають свої рішення відкрито, публічно. Парламенти теж допускають помилки. Але безсумнівним є те, що без парламентів, без парламентаризму — демократія неможлива. Тому питання нині полягає не у доцільності парламентаризму як такого, а у його вдосконаленні.

Розвиток сучасного українського парламентаризму здійснюється у руслі зазначених вище загальносвітових процесів і тенденцій. Одночасно йому властиві і певні національні особливості. Вони обумовлені не тільки специфікою сучасних соціально-економічних процесів і державного устрою України. Важливе значення тут мають також історичні передумови і традиції становлення українського парламентаризму.

## 2. Парламент — Верховна Рада України — єдиний орган законодавчої влади України

Чинна Конституція України закріпила якісно нову організацію державної влади. Відмовившись від ієрархічної, вертикальної системи організації державної влади, яка існувала в Україні до здобуття незалежності, вона сприйняла загальноновизнаний принцип організації державної влади — принцип поділу її на законодавчу, виконавчу і судову.

Органи державної влади України стали рівноправними і незалежними один від одного.

Верховна Рада, за Конституцією, остаточно втратила колишній статус найвищого органу державної влади та вперше набула всіх основних рис парламенту України — єдиного, загальнонаціонального, представницького, колегіального, виборного, однопалатного, постійно діючого органу законодавчої влади України.

Пріоритетною рисою українського парламенту як органу законодавчої влади є його єдинність, виключність, універсальність в системі органів державної влади, що зумовлено насамперед унітарним характером нашої держави, тобто державним устроєм, вже згаданим поділом державної влади, його внутрішньою структурою та ін.

Нині в Україні не існує інших органів законодавчої влади — загальнонаціональних або місцевих — крім її Верховної Ради. До 1992 р. в період між сесіями Верховної Ради законодавчу владу здійснювала її Президія шляхом внесення змін і доповнень до чинних законодавчих актів.

Верховна Рада є загальнонаціональним представницьким органом державної влади, оскільки вона представляє увесь український народ — громадян України всіх національностей і виступає від імені всього народу. Це впливає як з Преамбули Конституції та її змісту, так і з назви парламенту — “Верховна Рада України”.

Колегіальний характер Верховної Ради як парламенту України полягає насамперед у її складі та порядку роботи. Верховна Рада складається з 450 народних депутатів (ст. 76 Конституції) і є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу (ст. 82 Конституції). Рішення Верховної Ради приймаються на її пленарних засіданнях шляхом голосування (ст. 84 Конституції). Закони та інші акти Верховна Рада приймає більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією (ст. 91).

Виборний характер українського парламенту, як і парламентів інших країн, полягає в тому, що він формується виключно шляхом виборів народних депутатів. Ці вибори є, як правило, вільними і демократичними. Вони проводяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Однією з істотних особливостей українського парламенту є його однопалатність. Така структура, як зазначалось вище, не є типовою для великих і середніх держав, але в Україні на це є вагомі причини об'єктивного і

суб'єктивного характеру. Однопалатна структура українського парламенту зумовлена насамперед тим, що Україна є унітарною державою (ст. 2 Конституції), становлення парламентаризму в Україні (в його класичному розумінні) перебуває на початковому етапі, українське суспільство і, як наслідок цього, український парламент є лише відносно структурованими, а організація державної влади за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову утвердилася в Україні далеко ще не в усіх відношеннях та іншими обставинами.

Звичайно, однопалатний характер парламенту породжує і може породжувати згодом певні проблеми, зокрема, щодо темпів законотворчості і якості законодавчих актів, місця законодавчої функції в системі функцій парламенту, щодо його відносин з іншими органами державної влади, зв'язків парламентаріїв з виборцями і з парламентами інших країн тощо.

Але при відсутності достатніх зовнішніх передумов для двопалатної структури наш парламент на цьому шляху має пройти певну відстань свого внутрішнього розвитку, визрівання, структуризації.

Оскільки в найближчі 5—10 років передбачається виконання парламентом значного обсягу робіт<sup>1</sup>, практично створення нової системи законодавства і права, то ймовірно, що протягом цього часу відбуватиметься інтенсивний розвиток інфраструктури парламенту, широке залучення до законопроектних робіт органів виконавчої і судової влади, наукових установ і навчальних закладів, істотне зміцнення законодавчих, інформаційних, наукових та інших основ діяльності парламенту.

Постійно діючий характер українського парламенту полягає, зокрема, в тому, що народні депутати обираються до Верховної Ради строком на чотири роки і здійснюють свої повноваження на постійній основі. Верховна Рада, за Конституцією (ст. 82), працює се-

---

<sup>1</sup> Відповідно до Концепції розвитку законодавства України до 2005 року має бути підготовлено і прийнято біля 300 законів. (Концепція розвитку законодавства України на період 1996—2005 роки та Орієнтовна програма законопроектних робіт в Україні на період 1996—2005 роки. — К., 1996. — С. 60—71.)

сійно. Чергові сесії Верховної Ради починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року (ст. 83). Новообрана Верховна Рада збирається на першу сесію не пізніше як на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів. Якщо протягом тридцяти днів будь-якої чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися, то Президент може достроково припинити повноваження Верховної Ради.

Постійно діючий характер Верховної Ради є одним з найістотніших результатів реформування держави, державної влади, в тому числі законодавчої, яке здійснюється від часу проголошення незалежності України. Завдяки цим та багатьом іншим зрушенням Верховна Рада як орган законодавчої влади остаточно перетворилась на парламент, який став реальним органом законодавчої влади.

Ці та інші риси парламенту зумовлюють властиве лише йому місце в системі органів державної влади. Парламент України є пріоритетним органом в системі органів державної влади України, першим серед рівних. Він здійснює законодавчу владу, бере участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, є загальним представником народу і виразником його волі.

Парламент України має багатогранні відносини з іншими органами державної влади та з суб'єктами політичної системи: політичними партіями тощо.

Найбільш тісними і багатограними є відносини парламенту з Президентом. Це зумовлено їхніми функціями і повноваженнями, передбаченими Конституцією та законами, системою стримань і противаг один щодо одного та іншими обставинами.

Вихідним повноваженням Верховної Ради у взаємовідносинах з Президентом є право парламенту призначати вибори Президента у строки, визначені Конституцією (ст. 85). Новообраний Президент, заступаючи на свій пост, складає присягу народові України на урочистому засіданні Верховної Ради (ст. 104 Конституції), виявляючи тим самим повагу як безпосередньо до народу, так і до парламенту України.

Але головним змістом взаємовідносин парламенту і

Президента є сам хід здійснення ними своїх функцій і повноважень.

Зокрема, Верховна Рада заслуховує щорічні та позачергові послання Президента про внутрішнє і зовнішнє становище України (ст. 85 Конституції), направляє новоприйняті закони Президентові (ст. 94 Конституції); надає у встановленому законом строки згоду на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України, які укладає, як правило, Президент.

Парламент затверджує укази Президента про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її регіонах, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Чільне місце у взаємовідносинах Президента з парламентом посідають питання формування органів державної влади. Так, парламент надає згоду на призначення Президентом Прем'єр-міністра, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна, Голови державного комітету телебачення і радіомовлення, Генерального прокурора України, висловлює недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади тощо.

Є випадки, коли роль парламенту щодо призначень та інших дій відносно посадових осіб значно вагоміша, хоча це відбувається також за поданням Президента, а іноді й без нього, як-от призначення чи обрання частини складу колегіальних органів державної влади тощо. Зокрема, за поданням Президента парламент призначає на посаду та звільняє з посади голову Національного банку України, призначає на посаду та припиняє повноваження Центральної виборчої комісії.

Широко передбачена Конституцією участь парламенту у формуванні органів державної влади на паритетних засадах з Президентом та іншими органами державної влади. Зокрема, Верховна Рада призначає третину складу Конституційного Суду; призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку, призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (ст. 85 Конституції) тощо.

Окрім того, Верховна Рада приймає рішення про направлення запиту до Президента на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради, попередньо підтриману не менш, як третиною конституційного складу Верховної Ради; має право усунути Президента з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому Конституцією (ст. 111).

Багатофункціональними є відносини Верховної Ради — парламенту — з Кабінетом Міністрів, який підконтрольний і підзвітний Верховній Раді (ст. 113 Конституції). Верховна Рада дає згоду на призначення Прем'єр-міністра, розкладає і приймає рішення щодо схвалення (не схвалення) програми діяльності Кабінету Міністрів, здійснює контроль за його діяльністю.

За пропозицією не менш як третини народних депутатів від її конституційного складу Верховна Рада може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів та прийняти резолюцію недовіри йому більшістю від конституційного складу Верховної Ради, наслідком якої є відставка Кабінету Міністрів.

Найважливішими повноваженнями Верховної Ради щодо Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади є прийняття нею законів про організацію і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби та ін.

Багатогранними є відносини Верховної Ради з органами судової влади. Зокрема, Верховна Рада призначає третину складу Конституційного Суду, обирає суддів судів загальної юрисдикції, надає згоду на призначення Президентом на посаду Генерального прокурора, може висловити недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади, призначає трьох представників до Вищої ради юстиції.

Парламент як орган законодавчої влади визначає законами України судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організацію та діяльність прокуратури.

Багатогранною є взаємодія парламенту з органами правосуддя і прокуратури у процесі здійснення парламентського контролю.

### 3. Конституційний склад і структура Верховної Ради України

Сучасні склад і структура Верховної Ради України є неабиякими надбаннями держави і суспільства протягом останніх років і відображають рівень та напрями їх розвитку.

Загальний кількісний склад Верховної Ради і її структура визначаються Конституцією, Регламентом Верховної Ради та законами про окремі її структури й інститути.

Згідно із чинною Конституцією (ст. 76), конституційний склад Верховної Ради становить, як зазначалося, 450 народних депутатів. Ця кількість народних депутатів зумовлена певними чинниками: кількістю населення (громадян) України і виборців, системою виборчих округів та кількістю виборців у них, виборчою системою, однопалатністю парламенту тощо.

Із часу перших виборів до Верховної Ради України (1938 р.) її загальний кількісний склад неодноразово змінювався у зв'язку із збільшенням кількості населення та іншими обставинами (табл. 1).

Якісний склад Верховної Ради, природньо, не передбачається ні Конституцією, ні законами, оскільки ви-

Таблиця 1

Вибори до Верховної Ради України (до 1991 р. — УРСР)

Дата виборів	Скільки	Обрано депутатів
26.VI.1938	1-е	304
09.II.1947	2-е	415
25.II.1951	3-е	421
27.II.1955	4-е	435
01.III.1959	5-е	457
03.III.1963	6-е	469
12.III.1967	7-е	469
13.VI.1971	8-е	484
15.VI.1975	9-е	570
24.II.1980	10-е	650
26.III.1985	11-е	650
26.III.1990	12-е	450
27.III.1994	13-е	436
29.III.1998	14-е	443

бори до неї є вільними і демократичними. Проте чинною Конституцією встановлено певні вимоги до народних депутатів, які відрізняються від вимог до народних депутатів попередніх скликань Верховної Ради<sup>1</sup>. Зокрема, народним депутатам може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років (ст. 76 Конституції). 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. Конституція 1996 р. значно знизила віковий ценз народних депутатів — з 25 до 21 року і підвищила ценз осідлості з 2-х до 5-ти років, а також встановила обмеження для осіб, які мають судимість.

Під час виборів до Верховної Ради XIV скликання, які відбулися 29 березня 1998 р., обрано 444 народних депутати. Серед них 36 жінок, 11 депутатів з числа молоді (до 30 років), 150 народних депутатів минулих скликань (XI, XII і XIII скликань).

Найхарактернішою рисою Верховної Ради XIV, як і XIII, скликання є винятково високий професійний і освітній рівні народних депутатів. Так, 422 народних депутати, мають вищу освіту, 8 — незакінчену вищу освіту, 12 — середню спеціальну і 2 — середню освіту. Майже такий само склад народних депутатів був у Верховній Раді XIII скликання.

Окрім того, більше 100 народних депутатів мають науковий ступінь: 69 — кандидати наук і 34 — доктори наук. Серед народних депутатів із вченим званням 24 до-

---

<sup>1</sup> За колишньою Конституцією УРСР, Верховна Рада мала обиратись з кращих представників робітничого класу, колгоспників, інтелігенції, державних і партійних діячів незалежно від місця проживання при досягненні 21 року.

Відповідно до цієї концепції і завдяки регулюванню виборчого процесу до Верховної Ради обиралось не менше половини народних депутатів з числа робітників і колгоспників, визначалась і обиралась стала кількість комсомольців та молоді, жінок, комуністів і безпартійних, представників різних національностей.

Так, 25.II.1980 р. до Верховної Ради України було обрано 650 народних депутатів, з них 204 робітники і 125 колгоспників, що складає 50 % загального складу.

центи і 22 — професори, 9 — членів-кореспондентів і 14 — академіків НАН України.

Більше половини складу Верховної Ради двох останніх скликань становлять народні депутати, які мають гуманітарні професії, за освітою (фахом), це, зокрема: економісти, юристи, фахівці освіти, культури, мистецтва, засобів масової інформації тощо. У парламенті XIV скликання помітно збільшилась кількість юристів, фахівців засобів масової інформації, соціологів, психологів, політологів та інших працівників гуманітарної сфери.

Високий професійний рівень більшості народних депутатів, їхня робота в парламенті на постійній основі поєднувалася з відносно молодим віком: 71 % народних депутатів мають вік до 50 років.

Ефективність роботи парламенту значно залежить від його структурованості, а вона, в свою чергу, — від партійності народних депутатів.

У Верховній Раді XIV скликання 31,38 % (139) народних депутатів — позапартійні депутати; 26 % (115) — члени Компартії України; 10 % (42) — члени Руху; 7 % (35) — соціалісти і селяни; 7 % (28) — НДП; 5 % (20) — Всеукраїнське об'єднання "Громада"; 4 % (19) — ПЗУ; 2 % (11) — ПСПУ; 6 % — інші партії (14 партій), до яких входять 27 народних депутатів.

В українському парламенті XIII скликання 172 народних депутати були безпартійними. Найбільш масовими, численними і впливовими у парламенті були такі партії, як Комуністична партія (90), Народний Рух (24), Аграрна партія (24), Соціалістична партія (17).

Хоча партійність народних депутатів є основою утворення фракцій, але вона не тотожна фракційності в усіх відношеннях, оскільки до фракцій часом входять позапартійні депутати (табл. 2).

Як видно із складу Верховної Ради України останніх (XIII і XIV) скликань, український парламент в цілому склався, але перебуває на початковій стадії свого розвитку. Актуальними проблемами його дальшого розвитку і вдосконалення є, зокрема: структуризація всього складу парламенту на партійній основі; представництво в парламенті значно більшої кількості юристів і економіс-

**Депутатські фракції у Верховній Раді України  
чотирнадцятого скликання (станом на 12 червня 1996 р.)**

Депутатські фракції	Кількість депутатів
1. Фракція Комуністичної партії України (фракція комуністів)	122
2. Фракція Народного Руху України	47
3. Фракція блоку Соціалістичної та Селянської партії України	35
4. Фракція Партії Зелених України	24
5. Фракція Народно-демократичної партії України (фракція НДП)	91
6. Фракція "Громада"	44
7. Фракція Соціал-демократичної партії України (об'єднаної) (фракція СДПУ(о))	27
8. Фракція Прогресивної соціалістичної партії	14

тів, жінок, молоді, робітників і селян; забезпечення значно більшої наступності у складі парламенту в ході кожних виборів. Останній момент зумовлений тим, що при оновленні складу парламенту більше, ніж на половину, що мало місце при формуванні складу Верховної Ради трьох останніх скликань (XII, XIII і XIV), об'єктивно необхідний досить тривалий час (до 1–2 років) для досягнення парламентаріями і парламентом в цілому необхідного професійного рівня.

Ефективність діяльності Верховної Ради залежить як від її складу, так і від її структури.

Конституція України 1996 р. в цілому залишила загальну структуру Верховної Ради без змін у вигляді однопалатного парламенту, проте значно оновила окремі її інститути. Їстотними новелами української парламентської реформи є: припинення існування Президії Верховної Ради як постійно діючого органу загальної компетенції, перетворення постійних комісій Верховної Ради у комітети, формування Рахункової палати Верховної Ради, створення інституту Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та інших інститутів, зокрема інститутів найстарішого за віком народного депутата для відкриття першого засідання першої сесії Верховної Ради та для здійснення процедури складання присяги народ-

ними депутатами; представника Президента у Верховній Раді та ін.

З метою зміцнення правової основи організації і діяльності Верховної Ради та її органів передбачено прийняття Закону про Регламент Верховної Ради замість Регламенту Верховної Ради.

Покладено початок створенню елементів інфраструктури Верховної Ради: парламентського видавництва, парламентської бібліотеки, Інституту законодавства, друкованих органів — журналу “Віче”, газети “Голос України” та ін.

Відповідно до чинної Конституції (ст. 88) і Регламенту Верховної Ради загальнопарламентськими інститутами загальної компетенції є: Голова Верховної Ради, перший заступник і заступник Голови та апарат Верховної Ради. Голову Верховної Ради, першого заступника і заступника Голови Верховна Рада обирає зі свого складу і відкликає їх.

Голова Верховної Ради має такі повноваження:

- 1) веде засідання Верховної Ради;
- 2) організовує підготовку питань до розгляду на засіданні Верховної Ради;
- 3) підписує акти, прийняті Верховною Радою;
- 4) представляє Верховну Раду у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;
- 5) організовує роботу апарату Верховної Ради.

Порядок здійснення Головою Верховної Ради своїх повноважень передбачено Конституцією та Регламентом Верховної Ради.

Основними галузевими органами Верховної Ради є її комітети (табл. 3), які створюються замість постійних комісій Верховної Ради і на їх основі. Верховна Рада затверджує перелік комітетів Верховної Ради, обирає голів цих комітетів. Комітети здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради (ст. 89 Конституції).

Основними функціями комітетів, як і постійних комісій, мають бути такі функції:

- 1) законопроектна робота, яка включає насамперед організацію розробки за дорученням Верховної Ради чи

з власної ініціативи проєктів законів та інших актів, що розглядаються Верховною Радою;

2) участь у складанні, прийнятті, контролі за виконанням Державного бюджету в частині, що віднесена до компетенції комітетів, з метою забезпечення доцільності, економічності та ефективності використання державних коштів;

3) попереднє обговорення кандидатур посадових осіб, які відповідно до Конституції та законів України

Таблиця 3

Комітети Верховної Ради України чотирнадцятого скликання  
(станом на 14 травня 1998 р.)

Назви комітетів
1. Комітет з питань правової реформи
2. Комітет з питань державного будівництва, місцевого самоврядування та діяльності рад
3. Комітет з питань соціальної політики та праці
4. Комітет з питань охорони здоров'я, материнства та дитинства
5. Комітет з питань молодіжної політики, фізичної культури і спорту
6. Комітет з питань науки і освіти
7. Комітет з питань культури і духовності
8. Комітет з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій
9. Комітет з питань бюджету
10. Комітет з питань фінансів і банківської діяльності
11. Комітет з питань промислової політики
12. Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки
13. Комітет з питань будівництва, транспорту і зв'язку
14. Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин
15. Комітет у закордонних справах і зв'язках з СНД
16. Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи
17. Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та боротьби з організованою злочинністю і корупцією
18. Комітет з питань національної безпеки і оборони
19. Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України
20. Комітет з питань свободи слова та інформації
21. Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин
22. Комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів

обираються, призначаються чи затверджуються Верховною Радою, заслуховування та підготовка для розгляду Верховною Радою відповідних висновків щодо цих кандидатур; обговорення кандидатур посадових осіб, призначення яких відповідно до законодавства погоджується з комітетами, підготовка відповідних висновків щодо цих осіб;

4) попередній розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо ратифікації чи денонсації міжнародних договорів та угод, проектів державних програм економічного й соціально-культурного розвитку України, звітів про їх виконання та інших питань, що розглядаються Верховною Радою;

5) здійснення контролю за дотриманням та реалізацією Конституції та законів України, інших нормативних актів Верховної Ради, за відповідністю підзаконних актів Конституції, законам України, а також вивчення ефективності їх застосування.

При здійсненні законопроектних робіт комітет, визначений головним розробником з певного законопроекту чи проекту іншого акту Верховної Ради, узагальнює та систематизує пропозиції, поправки і висновки інших комітетів та готує їх на розгляд Верховної Ради.

Комітети, як і постійні комісії, мають певні обов'язки насамперед щодо якісної і вчасної підготовки законопроектів, висновків та рекомендацій, а також виконання доручень Верховної Ради.

Верховна Рада у межах своїх повноважень може створювати і тимчасові спеціальні комісії для підготовки й попереднього розгляду питань.

Для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, Верховна Рада може створювати тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувало не менше третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради, її тимчасових спеціальних та слідчих комісій встановлюється законом.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини призначається Верховною Радою для здійснення парламент-

ського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина (ст. 101 Конституції).

Рахункова палата створюється для контролю за використанням коштів Державного бюджету від імені Верховної Ради (ст. 98 Конституції).

Для успішного функціонування нових і оновлених структур Верховної Ради першочерговим є істотно зміцнення їхньої правової бази, зокрема: прийняття законів про регламент, комітети Верховної Ради, про статус народного депутата та інших; створення відносно цілісної системи інфраструктури парламенту; широке залучення до здійснення законодавчих, установчих і контрольних функцій Верховної Ради всіх суб'єктів законодавчого, бюджетного, контрольного й установчого процесу; забезпечення тіснішої взаємодії Верховної Ради та її органів з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування й об'єднаннями громадян.

#### 4. Функції і повноваження Верховної Ради України

Верховна Рада здійснює чимало функцій і має для їх реалізації відповідні повноваження, передбачені Конституцією. Визначення парламенту як органу законодавчої влади зумовлене насамперед назвою однієї з його функцій (законодавчої функції), яка є пріоритетною, провідною, але далеко не єдиною.

Множинність функцій парламенту не суперечить його природі як органу законодавчої влади. Вона зумовлена тим, що парламент, як і інші органи державної влади, у властивих їй формах бере участь у здійсненні багатьох функцій держави, як об'єктних, зумовлених змістом діяльності держави (політичної, економічної, соціальної, культурної, екологічної), так і інших функцій, зокрема "технологічних", владних функцій (законодавчої, установчої тощо).

Головними функціями Верховної Ради є:

- 1) законодавча,
- 2) установча (державотворча, організаційна);
- 3) функція парламентського контролю.

До функцій Верховної Ради часом зараховують також бюджетно-фінансову та зовнішньополітичну функції. Верховна Рада, як правило, здійснює ці функції, але вони не вважаються її головними функціями.

Пріоритетною функцією Верховної Ради є, природньо, законодавча. У загальних рисах вона полягає у прийнятті законів, внесенні до них змін, визнанні їх такими, що втратили юридичну силу, скасуванні або у призупиненні їх дії.

Складовою частиною цієї функції є також законопроектна робота, внесення законопроектів на розгляд Верховної Ради та їх обговорення, а також видання законів, проведення відповідних наукових досліджень, зокрема, з проблем ефективності і розвитку законодавства, наукової експертизи законопроектів тощо.

Тривалий час до законодавчої функції Верховної Ради належали й інші види законодавчої діяльності: прийняття Конституції, офіційне тлумачення законів, їх оприлюднення тощо.

Нині прийняття Конституції визнано пріоритетним правом народу, офіційне тлумачення Конституції та законів України, відповідно до ст. 150 Конституції, здійснює Конституційний Суд, а підписання законів і їх офіційне оприлюднення — Президент (ст. 94).

Пріоритетним напрямом законодавчої функції Верховної Ради є внесення змін до Конституції у межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції, та прийняття законів (ст. 85).

Законопроект про внесення змін до Конституції може бути поданий до Верховної Ради Президентом або не менш як третьою народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради (ст. 154 Конституції). Законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I “Загальні засади”, розділу III “Вибори. Референдуми” і розділу XIII “Внесення змін до Конституції України”, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради.

Порядок внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції значно складніший, оскільки ці розділи стосуються основ конституційного ладу і стабільності самої Конституції. Відповідно до ст. 156 Конституції, законопроект про внесення змін до розділів I, III і XIII подається до Верховної Ради Президентом або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом.

Законопроект про внесення змін до Конституції, який розглядався Верховною Радою і не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради не менш як через рік від дня прийняття такого рішення щодо даного законопроекту.

З метою забезпечення стабільності Конституції Верховна Рада протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції (ст. 158).

Основним змістом законодавчої функції Верховної Ради є, звичайно, прийняття законів.

Із змісту Конституції випливає, що Верховна Рада може приймати закон з будь-якого питання за винятком тих, які вирішуються виключно всеукраїнським референдумом. Проте Конституцією передбачається коло питань, які вирішуються виключно законами України. Згідно зі ст. 92 Конституції, виключно законами України визначаються, зокрема: права і свободи людини й громадянина, гарантії цих прав та свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство; правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов. Основну групу питань виключно законодавчого регулювання складають екологічні, соціальні, культурні та економічні питання. Так, виключно законами України визначаються: засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; основи соціального захисту, форми й

види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури й охорони здоров'я; екологічної безпеки; правовий режим власності; правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; засади регулювання демографічних і міграційних процесів.

Виключно законами визначаються основи політичної системи, організація і діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема: засади утворення й діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів інформації; організація і порядок проведення виборів та референдумів; організація й порядок діяльності Верховної Ради, статус народних депутатів; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання й слідства, органів та установ виконання покарань; основи організації і діяльності адвокатури.

Виключно законами визначаються також територіальний устрій України; засади місцевого самоврядування; статус столиці України; спеціальний статус інших міст; правовий режим державного кордону; основи національної безпеки, організації Збройних Сил і забезпечення громадського порядку; правовий режим воєнного й надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації.

Традиційним є законодавче визначення засад цивільно-правової відповідальності; діянь, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями та відповідальність за них.

Крім цього, виключно законами встановлюються: Державний бюджет і бюджетна система України; система оподаткування, податки й збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків, статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; поря-

док утворення й погашення внутрішнього та зовнішнього боргу; порядок випуску й обігу державних цінних паперів, їх види тощо. Законами встановлюються також порядок використання і захисту державних символів; військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання; державні нагороди; державні свята; одиниці ваги, міри й часу, порядок встановлення державних стандартів; порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний або міграційний режим, відмінний від загального, й оголошується амністія (ст. 92 Конституції).

Іншою, не менш важливою, функцією Верховної Ради серед її головних функцій є установча (державотворча, організаційна) функція. Пріоритетними напрямками діяльності парламенту по здійсненню цієї функції є, звичайно, формування або участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, а також формування власних, парламентських структур; призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, надання згоди на призначення і звільнення з посад осіб інших органів державної влади та державних організацій, сприяння формуванню органів місцевого самоврядування; вирішення питань, що стосуються інших елементів (атрибутів) механізму держави: територіального устрою, Збройних Сил та інших складових механізму держави.

Таким чином, основними напрямками діяльності Верховної Ради по здійсненню установчої функції є:

- 1) участь у формуванні органів виконавчої влади;
- 2) формування органів судової влади;
- 3) створення парламентських структур;
- 4) участь у формуванні інших органів державної влади та державних організацій;
- 5) вирішення питань територіального устрою України і забезпечення формування органів місцевого самоврядування.

Пріоритетним напрямом установчої функції парламенту є призначення виборів Президента у строки, передбачені Конституцією. Обрання Президента, відповідно до ст. 103 Конституції, здійснюється громадянами України на основі загального, рівного і прямого вибор-

чого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Роль парламенту у формуванні органів виконавчої влади за чинною Конституцією істотно змінилася, але він не усунутий від цього напряму державотворчого процесу. Верховна Рада вирішує, зокрема, питання про надання згоди на призначення Президентом Прем'єр-міністра, може прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів, яка має наслідком відставку Кабінету Міністрів (ст. 87, 115 Конституції), розглядає і приймає рішення щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів; вирішує питання про надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом Голови Антимонопольного комітету, Голови Фонду державного майна; Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення.

Але найширші і найвагоміші державотворчі функції і повноваження має Верховна Рада у формуванні органів судової влади та прокуратури. Відповідно до ст. 85 Конституції, вона обирає суддів безстроково; призначає третину складу Конституційного Суду; вирішує питання щодо надання згоди на призначення Президентом на посаду Генерального прокурора, висловлює недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади.

Верховна Рада здійснює також чимало установчих функцій по формуванню власних, парламентських органів та інших структур, які здійснюють не лише внутрішньопарламентські, а й загальнодержавні функції. Зокрема, Верховна Рада призначає по посаду та звільняє з посади Уповноваженого Верховної Ради з прав людини; призначає на посади та звільняє з посад голову та інших членів Рахункової палати; обирає зі свого складу Голову Верховної Ради, першого заступника і заступника Голови Верховної Ради та відкликає їх; затверджує перелік комітетів Верховної Ради, обирає голів цих комітетів; створює тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії, призначає на посаду й звільняє з посади керівника апарату Верховної Ради України, затверджує структуру цього апарату.

Важливе місце в установчій діяльності Верховної Ради має формування, поряд з органами законодавчої, виконавчої і судової влади, інших органів державної влади та державних організацій. Зокрема, Верховна Рада призначає на посаду та припиняє повноваження членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України; призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, яка є позавідомчим органом державної влади; призначає на посаду та звільняє з посади голову Національного банку України за поданням Президента України; призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку України.

Поряд з цими видами державотворчої (установчої) діяльності Верховна Рада затверджує відповідно до Конституції (п. 22 ст. 85) загальну структуру, чисельність та визначає функції Збройних Сил, Служби безпеки, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ.

Багатогранні державотворчі (установчі) функції Верховної Ради й у сфері територіального устрою та місцевого самоврядування. До повноважень Верховної Ради України у цій сфері належать, зокрема, утворення й ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів та міст, зарахування населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів та районів. Інші найважливіші питання територіального устрою загальнодержавного й місцевого значення вирішуються референдумами.

Відповідно до ст. 73, 85 Конституції України виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про зміну території України, який призначає Верховна Рада України.

Крім того, Верховна Рада приймає закони про: територіальний устрій України, правовий режим державного кордону, статус столиці України та спеціальний статус інших міст.

Верховна Рада має право достроково припинити повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або за-

конів України; призначати позачергові вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Істотними повноваженнями Верховної Ради в галузі місцевого самоврядування є призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування і прийняття законів про засади місцевого самоврядування.

Багатогранною за змістом і формами є бюджетно-фінансова діяльність Верховної Ради. Її місце в системі функцій Верховної Ради визначається не однозначно: вона вважається як однією з основних функцій Верховної Ради, так і складовою цих функцій.

Верховна Рада України затверджує законом Державний бюджет та вносить у відповідній формі до нього зміни, здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту про його виконання (ст. 85 Конституції).

Відповідно до Конституції (ст. 95) бюджетна система України будується на засадах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загально-суспільні потреби, розмір і цільове призначення цих видатків.

Держава прагне до збалансованості бюджету України. Поряд із Державним бюджетом і бюджетною системою Верховна Рада встановлює грошову одиницю України, якою за Конституцією (ст. 99) є гривня.

Оскільки Державний бюджет, бюджетна система й грошова одиниця України є органічними атрибутами держави, то діяльність, пов'язана з їх встановленням (введенням, затвердженням), об'єктивно є складовою частиною державотворення, тобто установчої функції Верховної Ради.

Багатогранність і значний обсяг бюджетно-фінансової діяльності зумовлюють й можуть зумовлювати зарахування її до самостійної основної функції Верховної Ради, але об'єктивно ця діяльність є органічною складовою частиною її установчої (державотворчої), а також законодавчої та контрольної функцій.

Важливе місце в діяльності Верховної Ради України, як і парламентів інших країн, посідає парламентський контроль. Контрольна діяльність парламенту досить багатогранна. Якщо установча (державотворча) діяльність, за чинною Конституцією, значною мірою відійшла від Верховної Ради до Президента як глави держави, особливо щодо формування органів виконавчої влади, то традиційна її функція — функція парламентського контролю не лише залишилась, а й певною мірою збагатилася.

Основними напрямками контрольної діяльності Верховної Ради є:

1) контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України;

2) парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та їх захист;

3) бюджетно-фінансовий контроль;

4) прийняття Верховною Радою рішення про направлення запиту до Президента України;

5) запит народного депутата України на сесії Верховної Ради;

6) парламентський контроль за діяльністю органів прокуратури;

7) здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії.

Одним із пріоритетних напрямів парламентського контролю є контроль за діяльністю Кабінету Міністрів, який підконтрольний та підзвітний Верховній Раді. Це зумовлено функціями і повноваженнями Кабінету Міністрів як вищого органу у системі органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України.

Основною формою парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України є розгляд й заслуховування звітів Кабінету Міністрів про свою діяльність.

Одними з найважливіших напрямів діяльності Верховної Ради по здійсненню парламентського контролю є бюджетно-фінансовий контроль і контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини й громадянина. Відповідно до ст. 9 Конституції контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради здійснює Рахункова палата.

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Однією з основних традиційних форм парламентського контролю є запити — парламентські та депутатські. Зокрема, відповідно до Конституції України (ст. 85) Верховна Рада може прийняти рішення про направлення запиту до Президента на вимогу народного депутата, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як третиною конституційного складу Верховної Ради.

Народний депутат України має право на сесії Верховної Ради звернутися із запитом до органів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від підпорядкування і форм власності. При цьому керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його заяви (ст. 86 Конституції).

Поряд із законодавчою, установчою та контрольною функціями, як головними функціями парламенту, Верховна Рада України, як і парламенти багатьох країн, здійснює й чимало інших функцій. Це насамперед функції, аналогічні функціям держави, зокрема, з числа об'єктних функцій, тобто тих, що опосередковують зміст діяльності держави.

Оскільки ці функції держави здійснюють насамперед органи державної влади, в тому числі законодавчої, то, природньо, всім цим органам державної влади або принаймні їх переважній більшості властиві функції, аналогічні основним об'єктивним функціям держави.

Зокрема, Верховна Рада як орган законодавчої влади здійснює серед внутрішніх функцій: політичну, економічну, соціальну, культурну та екологічну функції, а серед зовнішніх — оборонну, зовнішньополітичну, зовнішньоекономічну та інші зовнішні функції.

Не всі з цих функцій і відповідних повноважень Верховної Ради закріплено в Конституції і законах України достатньо системно, але в цілому вони мають нормативно-правове закріплення, насамперед конституційне.

Про політичну функцію Верховної Ради свідчать, зокрема, такі її повноваження, передбачені Конституцією України, як: 1) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; 2) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента про внутрішнє й зовнішнє становище України; 3) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів (ст. 85 Конституції) тощо.

Про наявність у Верховної Ради економічної, соціальної, культурної та інших відповідних внутрішніх функцій свідчать такі її повноваження, як: 1) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку і довкілля; 2) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності; 3) прийняття відповідних законів, зокрема, про правовий режим власності; правові засади й гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; з основ соціального захисту, про форми й види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці й зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я, екологічної безпеки (ст. 85 Конституції).

Про зовнішні функції Верховної Ради свідчать такі її повноваження, як надання Верховною Радою у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про запровадження воєнного чи надзвичайного стану в Україні

або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію; оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів Збройних Сил інших держав на територію України.

Підтвердженням наявності у Верховної Ради відповідних зовнішніх функцій є її законодавчі повноваження щодо засад зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; щодо основ національної безпеки, організації Збройних Сил України; щодо правового режиму воєнного і надзвичайного стану, які визначаються виключно законами України.

## 5. Основні форми діяльності Верховної Ради України

У становленні парламентаризму майже кожної країни одним із найскладніших, найтриваліших і найважчих є встановлення певної системи, порядку в роботі її парламенту. Це зумовлено багатьма факторами: змістом і формами його роботи, складом та структурою, статусом й навіть особистими рисами парламентаріїв тощо.

Першочергове значення у встановленні порядку роботи парламенту має його нормативно-правове визначення. Порядок роботи Верховної Ради, а також її органів та посадових осіб визначається Конституцією, Регламентом Верховної Ради, а надалі Законом про Регламент Верховної Ради, законами України про комітети Верховної Ради, про статус народного депутата, іншими законодавчими актами. Відповідно до цих правових актів основними організаційними (організаційно-правовими) формами роботи Верховної Ради є її сесії і засідання.

Верховна Рада, зазначається у чинній Конституції, працює сесійно (ст. 82). Сесії Верховної Ради України поділяються на чергові й позачергові. Чергові сесії Верховної Ради починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня. У зв'язку з такою конституційною визначеністю початку роботи парламенту чергові сесії не скликаються.

Позачергові сесії Верховної Ради із зазначенням порядку денного скликаються Головою Верховної Ради на вимогу не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради або на вимогу Президента. У разі запровадження воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада збирається у дводенний строк без скликання (ст. 83 Конституції).

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради під час воєнного чи надзвичайного стану її повноваження тривають до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Проекти законів, постанов та інші документи поширюються серед депутатів під час їх реєстрації.

Порядок денний чергової сесії Верховної Ради затверджується на кожну чергову сесію. Цей документ включає, як правило, два розділи: у першому — питання, повністю підготовлені для включення до розгляду на пленарних засіданнях; другий — питання, підготовку і доопрацювання яких Верховна Рада доручає здійснити комітетам, тимчасовим комісіям чи відповідним органам або особам.

Рішення про зміну чи включення питань із затвердженого в цілому порядку денного сесії приймається не менш як 2/3 голосів депутатів від конституційного складу Верховної Ради. У разі, коли із зазначеного питання є пропозиція погоджувальної ради депутатських фракцій, груп, рішення щодо неї приймається без обговорення більшістю голосів депутатів від конституційного складу.

Засідання Верховної Ради поділяються на пленарні, тобто загальні, і засідання її органів (комітетів тощо).

Засідання Верховної Ради відбуваються, як правило, відкрито. Закрите засідання відбувається за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради (ст. 84 Конституції). Основним видом засідань і тим самим пріоритетною організаційною формою їх роботи є пленарні засідання.

Відповідно до Конституції (ст. 84) рішення Верховної Ради приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування. До того ж голосування

на засіданнях здійснюється народними депутатами особисто.

Засідання Верховної Ради проводяться згідно з розкладом засідань. Рішення (крім процедурних) приймаються лише з питань, внесених до порядку денного засідання, за винятком випадків, встановлених Законом про Регламент Верховної Ради (Регламентом Верховної Ради). У разі порушення цієї вимоги прийняте рішення є недійсним, і Голова Верховної Ради не має права підписувати відповідний акт.

Засідання Верховної Ради відкривають, ведуть і закривають Голова Верховної Ради або його заступники. Якщо вони з будь-яких причин не здійснюють цього, то ці функції виконує один із голів комітету Верховної Ради, визначений Головою Верховної Ради, один із його заступників або ж обраний депутатами головуючий на засіданні. Під час обрання головуючого засідання веде найстаріший за віком присутній у залі засідань депутат.

Перед кожним пленарним засіданням відбувається поіменна реєстрація депутатів з пред'явленням посвідчення, персональної картки для голосування і з особистим підписом депутата. На початку кожного засідання Верховної Ради головуючий повідомляє про кількість депутатів, які зареєструвалися, а також про яких відомо, що вони відсутні з поважних причин. Кожного робочого дня на початку першого засідання головуючий оголошує порядок денний на весь день роботи. Питання розглядаються в тій послідовності, в якій вони включені до порядку денного. Перед закриттям засідання робочого дня головуючий уточнює та оголошує порядок денний на наступний день пленарної роботи відповідно до розкладу засідань Верховної Ради.

Рішення Верховної Ради з будь-якого питання приймаються, як правило, після його обговорення. Голосування здійснюється депутатами особисто в залі засідань або у відведеному для таємного голосування місці біля зали засідань.

Верховна Рада приймає закони, постанови та інші акти більшістю голосів депутатів від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією.

Рішення з питань парламентської процедури у ході засідання (процедурних питань) приймаються більшістю голосів депутатів, які взяли участь у голосуванні, за винятком випадків, передбачених Законом.

Рішення Верховної Ради приймаються відкритим голосуванням за допомогою електронної системи підрахунку голосів та таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів.

Поіменне голосування проводиться за пропозицією будь-якого з депутатів, підтриманою не менш як третиною депутатів, які взяли участь у голосуванні. На голосування ця пропозиція ставиться першою серед інших пропозицій щодо способу голосування.

Під час розгляду й обговорення питань порядку денного надається час для доповіді — не менше 30 хвилин, співповіді — 20 хвилин і заключного слова — 10 хвилин. Виступаючим у обговоренні надається 10 хвилин, для заяв, внесення запитів, резолюцій, виступів — 5 хвилин, для повторних виступів — 3 хвилини.

На пленарному засіданні ніхто не може виступати без дозволу головуючого. Промовець мусить виступати тільки з питання, з якого йому надано слово; він не повинен вживати образливі висловлювання та непристойні й лайливі слова, закликати до незаконних чи насильницьких дій. Головуючий на засіданні має попередити промовця про недопустимість таких висловлювань і закликів або припинити його виступ, а в разі повторного порушення — позбавити його права виступу на даному засіданні.

Кожна функція Верховної Ради (законодавча, установча, контрольна та ін.) має свій порядок здійснення або свої особливості. Здійснення цих функцій або окремих дій Верховної Ради та її органів, як правило, називається процедурами, або процесом. Відповідно розрізняють: законодавчу процедуру; формування органів державної влади (установчу процедуру); процедуру парламентського контролю; бюджетну та інші спеціальні процедури.

## 6. Законодавчий процес та інші парламентські процедури

Головним видом парламентських процедур є законодавча процедура (законодавчий процес). Вона становить собою передбачений Конституцією та законами України порядок здійснення законодавчої функції і реалізації законодавчих повноважень. Законодавча процедура складна й багатогранна. Вона поділяється на види і стадії. Основними видами законодавчого процесу (законодавчої процедури) є конституційний процес і звичайний законодавчий процес. Конституційний процес (конституційна процедура) — це порядок внесення змін до Конституції (відповідно до ст. 154—159). Звичайний законодавчий процес (законодавча процедура) — порядок прийняття, зміни, скасування законів або призупинення їх дії.

Законодавча процедура складається з кількох стадій. Це вияв законодавчої ініціативи, обговорення законопроекту, прийняття закону, його підписання і оприлюднення (опублікування). Кожна з таких основних стадій поділяється, у свою чергу, на окремі етапи, стадії, серед яких розрізняють, зокрема щодо першої стадії: розробку проектів законів; внесення і відкликання законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок; розгляд законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок у комітетах, тимчасових спеціальних комісіях; щодо другої і третьої стадій законодавчого процесу (розгляд законопроектів і прийняття законів) розрізняють розгляд законопроектів у трьох читаннях тощо. Заключна стадія законодавчого процесу включає процедуру підписання законів, опублікування, введення їх у дію тощо.

Особа, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, що має право законодавчої ініціативи, вносить на ім'я Верховної Ради законодавчі пропозиції, законопроекти, поправки (документи законодавчої ініціативи) у письмовій формі за своїм підписом.

Законодавчі пропозиції і проекти законів вносяться разом із супровідною запискою, яка має містити обґрунтування необхідності їх розробки або прийняття, а також характеристику цілей, завдань та основних поло-

жень майбутніх законів, вказівку на їх місце в системі чинного законодавства, очікувані соціально-економічні та інші наслідки їх застосування. У разі внесення законодавчої пропозиції, законопроекту або поправки, реалізація яких потребує матеріальних чи інших витрат за рахунок державного або місцевих бюджетів, додаються їх фінансово-економічне обґрунтування та пропозиції щодо покриття цих витрат.

Внесені для розгляду Верховною Радою законодавча пропозиція чи проект закону у разі невідповідності вимогам Закону про Регламент Верховної Ради та положень про порядок розробки проектів законів і про структуру, виклад, зміст та оформлення проектів законів із врахуванням висновків комітету з питань регламенту не пізніше як у п'ятнадцятиденний термін повертаються заступниками Голови Верховної Ради або Головою Верховної Ради їх ініціаторам із зазначенням причин повернення. Основні підстави повернення законодавчих пропозицій чи проектів законів мають бути передбачені Законом про Регламент Верховної Ради України.

Верховна Рада розглядає законопроекти на пленарних засіданнях. Розгляд і прийняття законопроекту (закону) включає: обговорення і схвалення основних положень в основному, обговорення і схвалення статей та в цілому (розгляд у трьох читаннях). Кількість публічних читань законопроекту не обмежується.

Законопроект, підготовлений головним комітетом до першого читання, висновки відповідних комітетів та інші матеріали до нього надаються депутатам не пізніше як за 6, а такий, що стосується Конституції, — не пізніше як за 14 днів до розгляду на засіданні. При підготовці законопроекту до першого читання головний комітет бере один із текстів законопроектів за основу або складає інший текст.

При першому читанні законопроекту Верховна Рада заслуховує доповідь його ініціатора, співдоповіді ініціаторів внесення кожного альтернативного законопроекту (якщо такі є) в порядку їх надходження, співдоповідь головного комітету, заслуховує відповіді на запитання, обговорює основні положення законопроекту і його структуру (частини, розділи, глави, статті, повноту і по-

слідовність їх викладення), заслуховує пропозиції та зауваження щодо них, розглядає пропозиції про опублікування законопроекту для народного обговорення, розглядає проект закону про внесення змін чи доповнень до чинних законів, інші проекти рішень Верховної Ради, внесені ініціатором.

За результатами обговорення законопроекту у першому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про:

— прийняття законопроекту за основу (з можливим доопрацюванням) і доручення відповідним комітетам підготувати законопроект на друге читання;

— відхилення законопроекту;

— передачу законопроекту ініціатору його внесення на доопрацювання у запропонований ініціатором внесення термін, але не більше 30 днів, і повторне його подання головним комітетом на перше читання;

— передачу законопроекту комітетам Верховної Ради на доопрацювання із встановленням строку доопрацювання і повторне поданням його на перше читання;

— опублікування законопроекту для народного обговорення, доопрацювання його із врахуванням наслідків обговорення і повторне подання на перше читання.

Основним у розгляді законопроекту є, звичайно, друге його читання.

Законопроект до другого читання подається у вигляді таблиці, яка містить: 1) законопроект, прийнятий у першому читанні за основу; 2) всі внесені і не відкликані у встановленому порядку пропозиції, поправки із зазначенням ініціаторів їх внесення; 3) висновки головного комітету щодо пропозицій і поправок; 4) законопроект, запропонований головним комітетом в остаточній редакції.

Під час другого читання законопроекту Верховна Рада проводить його постатейне обговорення та здійснює постатейне голосування.

За результатами другого читання законопроекту Верховна Рада після скороченого обговорення може прийняти рішення про:

— прийняття законопроекту у другому читанні, підготовку його на третє читання;

— відхилення законопроекту;

— повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на повторне друге читання;

— опублікування для народного обговорення законопроекту в редакції, прийнятій на першому або другому читанні, доопрацювання із врахуванням наслідків обговорення і повторне подання його на друге читання;

— повернення законопроекту на доопрацювання з наступним поданням його на третє читання.

Законопроект, підготовлений до третього читання, висновки відповідних комітетів та інші матеріали поширюються серед депутатів не пізніше як за 2, а пов'язані з Конституцією — за 4 дні до його розгляду на засіданні Верховної Ради.

Під час третього читання Верховна Рада обговорює законопроект разом з іншими документами в такій послідовності:

1) закінчення постатейного голосування щодо всіх статей законопроекту, якщо воно не було до кінця здійснене під час другого читання;

2) прийняття постанови про схвалення внесеного Кабінетом Міністрів плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для впровадження закону в життя;

3) прийняття законопроектів про внесення змін, доповнень до чинних законів;

4) голосування щодо частин законопроекту;

5) прийняття законопроекту в цілому;

6) прийняття в цілому проекту закону або постанови про порядок введення прийнятого закону в дію.

За результатами третього читання законопроекту Верховна Рада може прийняти рішення про:

— прийняття закону в цілому;

— відхилення законопроекту;

— повернення законопроекту на доопрацювання із наступним поданням на повторне третє читання;

— відкладення голосування щодо законопроекту в цілому до прийняття інших рішень;

— схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його тексту на всеукраїнський референдум, якщо законопроект стосується питання, зазначеного у ст. 73 Конституції (про зміну території України).

Тексти законів та інших законодавчих актів, прийнятих Верховною Радою, оформляються апаратом Верховної Ради і в п'ятиденний термін підписуються Головою Верховної Ради, після чого закони невідкладно надсилаються на підпис Президентові.

Президент підписує закон, беручи його до виконання. Закон, переданий Президентові, має бути підписаний ним протягом 15 днів від дня отримання та офіційно оприлюднений.

Закон набирає чинності через десять днів від дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

До основних парламентських процедур належить і має належати також процедура (процедури) формування органів державної влади, тобто установча процедура. Вона охоплює, зокрема, процедури надання згоди на призначення Президентом Прем'єр-міністра, прийняття резолюції недовіри Кабінетові Міністрів; призначення суддів Конституційного Суду, обрання суддів безстроково; надання згоди на призначення Президентом на посаду Генерального прокурора, висловлення недовіри Генеральному прокуророві; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради з прав людини; призначення на посади та звільнення з посад голови та членів Рахункової палати; призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку, членів Ради Національного банку; призначення членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії; надання згоди на посади та звільнення з посад Президентом Голови Антимонопольного комітету, Голови Фонду державного майна, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

Пріоритетною уставною процедурою є надання згоди на призначення Президентом Прем'єр-міністра. Вона передбачає: звернення Президента письмово до Верховної Ради про надання згоди на призначення ним Прем'єр-міністра. Одночасно з письмовим поданням подається низка інформаційних матеріалів: відомості про

освіту, фах, належність до політичної партії, автобіографія, декларація про доходи, виписка з трудової книжки про трудову діяльність тощо. Перед внесенням на розгляд кандидатури Прем'єр-міністра вона обговорюється у відповідних комісіях і у депутатських фракціях, групах.

Під час розгляду кандидатури Прем'єр-міністра України у засіданні Верховної Ради бере участь Президент.

Кандидат на посаду Прем'єр-міністра виступає з доповіддю про основні напрями майбутньої діяльності Кабінету Міністрів, відповідає на запитання народних депутатів. В обговоренні кандидатури можуть брати участь тільки народні депутати.

Надання згоди на призначення Президентом запропонованого ним кандидата на посаду Прем'єр-міністра здійснюється на пленарному засіданні Верховної Ради таємним голосуванням шляхом подачі бюлетнів. Результати голосування щодо згоди на призначення Прем'єр-міністра оформляються постановою Верховної Ради.

Іншою, не менш важливою, парламентською процедурою з числа основних його процедур є процедура здійснення парламентського контролю.

Верховна Рада відповідно до своїх повноважень безпосередньо або через свої органи здійснює (має здійснювати) парламентський контроль за забезпеченням конституційних прав, свобод і обов'язків громадян України, додержанням законів та інших актів, за виконанням загальнодержавних програм і бюджету, діяльністю органів, а також посадових осіб, яких вона обирає, призначає або затверджує.

Верховна Рада розглядає питання про додержання Конституції та законів України з власної ініціативи чи за поданням комітетів та тимчасових комісій Верховної Ради, народних депутатів України.

Верховна Рада розглядає програму діяльності Кабінету Міністрів на період його та своїх повноважень. Ця програма подається на розгляд Верховній Раді у місячний термін після утворення уряду. За результатами розгляду програми Кабінету Міністрів приймається відповідна постанова.

Верховна Рада здійснює контроль також за ходом виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища як безпосередньо, тобто заслуховуючи доповіді Кабінету Міністрів з цих питань, так і через комітети Верховної Ради відповідно до їх компетенції. Кабінет Міністрів одночасно із звітом про виконання Державного бюджету має подавати на розгляд Верховної Ради доповіді про хід і результати виконання затверджених нею програм.

Однією з найважливіших контрольних процедур є заслуховування звіту Кабінету Міністрів.

Верховна Рада раз на рік розглядає звіт Кабінету Міністрів про хід і результати виконання схваленої нею програми його діяльності. Щорічний звіт Кабінету Міністрів про свою діяльність подається у 45-денний строк після закінчення календарного року не пізніше як за 15 днів до розгляду на засіданні Верховної Ради. Він передається комітетам Верховної Ради, а також поширюється серед депутатів.

Звіт про роботу Кабінету Міністрів на засіданні робить Прем'єр-міністр або, у разі його відсутності, Перший віце-прем'єр-міністр. Після заслуговування звіту Кабінету Міністрів та співдоповідей комітетів Верховної Ради відбувається його обговорення. За підсумками обговорення звіту Верховна Рада приймає відповідну постанову. У випадках, коли діяльність Кабінету Міністрів буде визнана незадовільною, Верховна Рада може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів в цілому, що тягне за собою його відставку.

Контрольна діяльність Верховної Ради поширюється й на деякі інші органи і посадові особи.

Верховна Рада розглядає звіти Генерального прокурора, Голови Національного банку, Голови Фонду державного майна та керівників інших органів і посадових осіб, які обираються, призначаються чи затверджуються Верховною Радою, крім органів судової влади та суддів.

Щорічні письмові звіти таких органів і посадових осіб подаються до Верховної Ради протягом місяця після

закінчення календарного року і поширюються серед депутатів. У разі необхідності їх розгляду на засіданні Верховної Ради відповідні питання включаються до порядку денного сесії.

Важливими і дієвими формами парламентського контролю є і мають бути депутатські запити як офіційні звернення на сесії Верховної Ради до органів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, керівників інших органів державної влади та місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування та форм власності.

Запит оголошується головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради або самим депутатом, якщо він на цьому наполягає.

Відповідь на депутатський запит також оголошується головуючим на засіданні Верховної Ради в тому разі, якщо на цьому наполягає депутат.

Доцільним є і проведення у порядку парламентського контролю "Дня Уряду" (Кабінету Міністрів) за ініціативою народних депутатів та громадян України з актуальних питань внутрішньої і зовнішньої політики держави, її соціально-економічного розвитку, про стан додержання Кабінетом Міністрів вимог Конституції, виконання законів України тощо.

Можлива й така форма парламентського контролю за реалізацією Конституції, законів України та їх окремих положень, як парламентські слухання.

Поряд із основними процедурами діяльності Верховної Ради — законодавчою, установчою та контрольною — у парламенті України мають діяти і спеціальні процедури, тобто спеціальний порядок розгляду деяких питань. Зокрема, за спеціальними процедурами відбуваються заслуховування Верховною Радою щорічних та позачергових послань Президента; затвердження Державного бюджету і контроль за його виконанням; розгляд зовнішньополітичних питань.

За спеціальними процедурами мають розглядатися питання про внесення змін до Конституції; здійснюватися повноваження щодо Автономної Республіки Крим; розглядатися звернення громадян про порядок достро-

хового припинення повноважень народного депутата; питання про запровадження воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення стану війни, загальну або часткову мобілізацію, оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної економічної ситуації; здійснюватися усунення Президента з поста в порядку особливої процедури (імпічменту); розглядатися питання про згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата, затримання чи арешт судді, судді Конституційного Суду тощо.

Істотне вдосконалення загального порядку роботи Верховної Ради та порядку здійснення окремих функцій (процедур) і розгляду й вирішення окремих питань має здійснюватись в ході прийняття найближчим часом нових парламентських законів, зокрема: про Регламент Верховної Ради, про комітети Верховної Ради, про статус народного депутата та інших законодавчих актів, а також у процесі здійснення організаційних заходів.

\*

## Г л а в а 21

### Народний депутат України

#### 1. Поняття статусу народного депутата України

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в державі розглядає і вирішує питання, віднесені до її повноважень, від імені Українського народу — громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу. Виразниками цієї волі у Верховній Раді є народні депутати України, які обираються строком на чотири роки.

Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг 21 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 умис-

ного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку (ст. 76 Конституції України). Народні депутати України обираються громадянами України за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою<sup>1</sup>.

Половина конституційного складу Верховної Ради обирається в одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості, а друга половина — за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва. За результатами виборів, які відбулися 29 березня 1998 р., депутатські мандати за партійними списками одержали кандидати від Комуністичної партії України, Народного Руху України, Виборчого блоку СПУ-СелПУ “За правду, за народ, за Україну”, Партії зелених України, Народно-демократичної партії, Всеукраїнського об’єднання “Громада”, Прогресивної соціалістичної партії, Соціал-демократичної партії України (об’єднаної). Всього у виборах за пропорційною системою брали участь 30 політичних партій та виборчих блоків партій.

Осіб, обраних народними депутатами України, реєструє Центральна виборча комісія і видає їм тимчасове посвідчення народного депутата України.

Для отримання тимчасового посвідчення народного депутата України обраний народний депутат надає Центральній виборчій комісії такі документи:

1. Для народних депутатів попереднього скликання — довідку відділу кадрів Секретаріату Верховної Ради про виконання обов’язків народного депутата України на постійній основі.

2. Для державних службовців, працівників органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій усіх форм власності — копію або витяг з відповідного документа про звільнення із займаної посади та випуску з трудової книжки з останнім записом.

3. Для народних депутатів України, які одночасно обрані депутатами місцевих рад, — рішення відповідної

---

<sup>1</sup> Детально про це сказано у гл. 17.

ради щодо дострокового припинення повноважень обраного депутата місцевої ради, а для обраних на посаду сільського, селищного, міського голови — копію поданої ним заяви до ради про складання своїх повноважень<sup>1</sup>.

Повноваження народного депутата України починаються з моменту складення присяги.

Чинний Регламент Верховної Ради України не встановлює процедуру складання присяги новообраними депутатами. Тому вона була розроблена Підготовчою депутатською групою. Ця церемонія вперше відбулася перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради чотирнадцятого скликання. Голова Верховної Ради України попереднього скликання О. Мороз привітав новообраних парламентаріїв, а найстаріша за віком народний депутат України Ярослава Стецько зачитала присягу: “Присягаю на вірність Україні. Zobов’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” (ст. 79 Конституції України). Після цього депутати скріпили присягу своїми підписами під її текстом. Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата. Після складання обраними народними депутатами України присяги Центральна виборча комісія в тижневий строк видає їм депутатські посвідчення встановленого зразка.

Повноваження народних депутатів припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України. Можливе й дострокове їх припинення за рішенням Верховної Ради або на підставі рішення суду.

За рішенням Верховної Ради України повноваження народного депутата припиняються достроково:

- за особистою заявою народного депутата про складання ним депутатських повноважень;
- у разі визнання народного депутата судом недієздатним або безвісно відсутнім;

---

<sup>1</sup> Постанова Центральної виборчої комісії № 234 від 28.04.1998 р. “Про роз’яснення щодо порядку видачі тимчасового посвідчення народного депутата України” // Голос України. — 1998. — 6 трав.

— у разі припинення народним депутатом громадянства України або виїздом його на постійне проживання за межі України;

— у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

— у разі смерті народного депутата (ст. 81 Конституції України, ст. 3 Закону “Про статус народного депутата України” — в ред. від 25.09.1997 р.).

Повноваження народного депутата можуть бути також достроково припинені на підставі відповідного рішення суду за поданням Голови Верховної Ради України, яке він надсилає за власною ініціативою або на вимогу не менш 25 народних депутатів у разі:

— обрання або призначення народного депутата на посаду, зайняття якої несумісне з виконанням повноважень народного депутата України, і якщо при цьому депутат не виконує вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності;

— коли протягом місяця після визнання повноважень народний депутат не залишив попереднє місце роботи і не передав трудову книжку із записом про це до апарату Верховної Ради України.

Здійснення Верховною Радою України покладених на неї завдань вимагає активної участі народних депутатів у підготовці і проведенні сесій, у роботі органів, створюваних Радою, їх ефективної діяльності у виборчих округах. Конституція України, Закон України “Про статус народного депутата України”, прийнятий 17 листопада 1992 р., з наступними змінами та доповненнями, Регламент Верховної Ради України, інші чинні закони України визначають права і обов'язки народного депутата України, гарантії депутатської діяльності. Становище депутата, регламентоване нормами права, — це статус депутата. Статус народного депутата є багатогранним за повноваженнями, змістом та формами діяльності.

Народні депутати України є повноважними представниками народу України у Верховній Раді України. Вони, як суспільні, політичні діячі, покликані виражати не тільки інтереси своїх виборців, а й виражати і захищати суспільні, загальнодержавні інтереси, керуючись при виконанні депутатських повноважень Конституцією

України, законами України, постановами Верховної Ради України, а також своєю совістю.

Народний депутат України є членом Верховної Ради України і наділений всіма правами, що забезпечують його активну участь у діяльності Верховної Ради, в комітетах, тимчасових спеціальних комісіях, у депутатських об'єднаннях у Верховній Раді, гарантують виконання депутатом доручень Верховної Ради та її органів. Він є членом Верховної Ради не тільки тоді, коли бере участь у роботі Ради та її органів, але й тоді, коли здійснює свої повноваження у виборчому окрузі.

Народний депутат України здійснює свої повноваження на постійній основі. Він не може мати іншого представницького мандата, тобто не може бути одночасно обраний депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатом місцевої ради, сільським, селищним, міським головою. Статус депутата несумісний із зайняттям будь-якою іншою діяльністю за сумісництвом з отриманням винагороди за винятком викладацької, наукової роботи та літературної, художньої і мистецької діяльності у вільний від роботи час (ст. 4 Закону "Про статус народного депутата України" — в ред. від 25.09.1997 р.). Виконання повноважень на постійній основі вносить істотні зміни до статусу народного депутата — його діяльність у Верховній Раді стала реальною. Він тепер працює у парламенті не по кілька днів на рік, а протягом усього поточного року. Народний депутат також не може залучатися як експерт органами попереднього слідства, прокуратури, суду і входити до складу керівництва, правління чи ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку, навіть коли за це не отримує матеріальної винагороди. Він не може незаконно одержувати від іноземних урядів та іноземних і українських установ та підприємств незалежно від їх форм власності подарунки (винагороду). Народному депутату заборонено використовувати свій депутатський мандат у цілях, не пов'язаних з депутатською діяльністю.

Народний депутат є активним учасником законотворчого процесу, бере участь у здійсненні законодавчої та контрольної функції Верховної Ради України. Ця

Його діяльність буде плідною якщо він обізнаний з інтересами населення виборчого округу, з економічними, культурними, національними та іншими особливостями тієї території, на якій проживають його виборці, знає потреби і враховує інтереси всього українського народу.

Закон про статус народного депутата передбачає, що депутат підтримує зв'язки з виборцями, колективами, які висунули його кандидатом у депутати, а також колективами інших підприємств, установ, організацій, державними органами та органами об'єднань громадян, органами місцевого самоврядування, розташованими на території його виборчого округу.

У зв'язку з обранням половини депутатського корпусу по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу постає питання, яким чином ці депутати повинні підтримувати постійний зв'язок з виборцями, як вони вивчатимуть і знатимуть побажання, потреби народу України. Можливо, що політичні партії та блоки партій, які одержали депутатські мандати за партійними списками, повинні створити з цих депутатів спеціальні структури, розробити схеми здійснення їх зв'язків з виборцями чи закріпити депутатів за окремими регіонами України.

Взагалі Конституція України 1996 р. внесла суттєві зміни до змісту статусу народного депутата. Раніше народний депутат України мав імперативний мандат. Він був зобов'язаний не тільки підтримувати тісні зв'язки із виборцями у своєму окрузі, інформувати про свою роботу і роботу Верховної Ради України та її органів, про реалізацію своєї передвиборної програми, але й виконувати накази виборців. У разі якщо депутат не виправдовував довір'я виборців, він міг бути ними відкликаний. Нині народний депутат має вільний мандат.

Важливою передумовою ефективної роботи народних депутатів України є їх інформованість з питань повноважень Верховної Ради України, яка досягається, зокрема, забезпеченням їх актами, прийнятими Верховною Радою, інформаційними і довідковими матеріалами, що офіційно розповсюджуються урядовими та іншими державними органами. За зверненням народного депутата

органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити його офіційними матеріалами територіальних громад, місцевих рад та їх органів.

Значні обов'язки щодо забезпечення народних депутатів документами та інформаційними матеріалами покладаються на апарат Верховної Ради України. При вирішенні питань, які постають перед ними, їм необхідно спиратися на досвід своїх попередників та зарубіжних парламентів.

Із 1990 р. у Верховній Раді функціонує, розвивається та удосконалюється комп'ютеризована інформаційно-аналітична система, яка охоплює весь цикл законотворчої та правозастосовної діяльності. Цією системою користуються і народні депутати. Функцію безпосереднього забезпечення народних депутатів, зокрема, і Верховної Ради в цілому, науково-аналітичними та інформаційними матеріалами здійснює науково-аналітичне управління Секретаріату Верховної Ради України. Фахівці цього управління:

- інформують депутатів стосовно тенденцій, що мають місце у соціально-економічній сфері;
- готують прогнозно-аналітичні оцінки можливих наслідків реалізації внесених законопроектів;
- проводять науково-аналітичний аналіз щодо перспектив законотворчої роботи у Верховній Раді, для чого здійснюють комплексні дослідження і прогнозування тих економічних та соціальних процесів, що вимагатимуть у подальшому правового вирішення шляхом або розробки та прийняття нових законів, або внесення змін до чинних законів<sup>1</sup>.

Позитивно на діяльність народних депутатів впливає ознайомлення з досвідом зарубіжних парламентаріїв. З 1992 р. представники парламенту України беруть участь у роботі Парламентської асамблеї ОБСЄ, а з 1996 р. Україна є повноважним членом Парламентської асамблеї Ради Європи. З цього ж року Україна представлена у Центральній Європейській ініціативі. Верховна Рада підтримує регулярні контакти з міжпарламентським об'єднанням 16-ти держав-членів НАТО — Північноатлан-

<sup>1</sup> Верховна Рада України : Інформ. довід. — К., 1998. — С. 55.

тичною асамблеєю, а також з Парламентською асамблеєю Західноєвропейського союзу<sup>1</sup>.

Співпраця народних депутатів України з парламентами зарубіжних держав здійснюється також через групи народних депутатів з міжпарламентських зв'язків, які утворюються розпорядженнями Голови Верховної Ради. Їх утворення і діяльність регулюються "Положенням про групу народних депутатів України з міжпарламентських зв'язків". За час діяльності Верховної Ради тринадцятого скликання діяло 60 таких груп. Серед найголовніших завдань цих груп слід назвати: сприяння здійсненню роботи щодо зближення національних законодавств, обмін інформацією з питань поточної законотворчої діяльності парламентів, утворення при необхідності спільних депутатських та експертних груп з метою розробки проєктів законодавчих актів, обговорення спільних проблем, організація співпраці тощо<sup>2</sup>.

Народним депутатам України за чинним законодавством гарантується депутатська недоторканність (парламентський імунітет). Народний депутат України не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, заарештований або підданий заходами адміністративного стягнення, що накладаються у судовому порядку, без його письмової згоди або згоди Верховної Ради України. Кримінальну справу щодо народного депутата України може бути порушено тільки Генеральним прокурором України (ст. 80 Конституції України, ст. 27 Закону про статус народного депутата в редакції від 07.07.1995 р.).

В той же час народні депутати не несуть юридичної відповідальності ні перед ким за результати голосування, за зміст висловлювань у парламенті, його органах. Але вони підлягають відповідальності за образу чи наклеп. На засіданні Верховної Ради народний депутат не повинен вживати образливі висловлювання, непристойні та лайливі слова, закликати до незаконних і насильницьких дій, заважати промовцям і слухачам діями, які перешкоджають викладенню або сприйманню виступу, заважати своєю поведінкою проведенню засідання Верховної

<sup>1</sup> Там само. — С. 57—59.

<sup>2</sup> Там само. — С. 57—60.

Ради. За такі дії народний депутат може бути притягнутий до відповідальності<sup>1</sup>.

Діяльність народного депутата поділяється на його діяльність під час сесійного періоду і його роботу поза сесійним часом.

Діяльність депутата під час сесійного періоду включає:

- участь у пленарних засіданнях Верховної Ради;
- участь у засіданнях комітетів, комісій Верховної Ради, їх підкомітетів, підкомісій, робочих та підготовчих груп;
- виконання доручень Верховної Ради та її органів;
- роботу над законопроектами, документами Верховної Ради та виконання інших депутатських повноважень у складі депутатських об'єднань чи індивідуально;
- роботу у виборчих округах.

Поза сесійним часом депутати за власним розсудом підвищують свою класифікацію, обмінюються досвідом, працюють у виборчому окрузі тощо<sup>2</sup>.

## 2. Форми діяльності і повноваження народного депутата України

Народний депутат України є членом Верховної Ради України і тому зміст його повноважень походить від повноважень Верховної Ради. Народні депутати повинні мати такі і стільки прав та обов'язків, щоб Верховна Рада могла бути органом законодавчої влади й виконувати інші свої повноваження.

Закон про статус народного депутата, крім загальних положень, що визначають найважливіші складові статусу народного депутата, виділяє три групи його прав і обов'язків:

- права й обов'язки народного депутата у Верховній Раді та її органах;
- права й обов'язки народного депутата у виборчому окрузі та за його межами (після введення мажоритарно-пропорційної системи виборів народних депутатів

<sup>1</sup> Регламент Верховної Ради України. — Гл. 3.8.

<sup>2</sup> Там само. — Ст. 4.1.4.

доцільно цю групу назвати — права й обов'язки народного депутата, що забезпечують його діяльність серед виборців);

— права народних депутатів, що гарантують здійснення їх депутатських повноважень, і обов'язки посадових осіб щодо їх реалізації (основні гарантії депутатської діяльності).

Ці повноваження народних депутатів конкретизуються в Регламенті Верховної Ради України, Законі про постійні комісії Верховної Ради України, в Положенні про помічника-консультанта народного депутата України, Положенні про консультанта депутатської групи (фракції) Верховної Ради України тощо.

На сукупність прав народних депутатів впливають і їх обов'язки, перелік яких закріплений чинними законами. Так, народний депутат зобов'язаний: бути присутнім та брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано; виконувати їх доручення й інформувати про виконання цих доручень; додержуватися Регламенту Верховної Ради України та інших нормативних актів, що визначають порядок діяльності Верховної Ради та її органів; брати участь у контролі за виконанням законів та інших актів Верховної Ради України, рішень її органів.

Пленарні засідання Верховної Ради, комітетів, комісій є ефективними, якщо депутати не тільки присутні на них, але й беруть активну участь у роботі, а саме: подають пропозиції щодо порядку денного, процедур обговорення питань, виступають у обговоренні питань, проектів актів Верховної Ради, її органів, голосують тощо. У разі неможливості прибути на пленарне засідання депутат повинен завчасно повідомити про це з зазначенням причин Секретаріат Верховної Ради, голову комітету, комісії.

Депутат як член Верховної Ради користується правом ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на пленарних засіданнях Верховної Ради та її органів, до складу яких він входить. Він голосує особисто і має один голос. Депутат має право брати участь в роботі комітетів, комісій, членом яких він не є, з правом дорадчого голосу.

Кожен депутат може впливати на зміст діяльності Верховної Ради та її органів, бо йому надано право пропонувати питання для розгляду Верховною Радою або її органами; ставити питання про визнання законопроекту терміновим та про внесення його на народне обговорення або референдум, вносити проекти постанов, інших актів, поправки до них; вносити пропозиції з будь-яких питань, що входять до відома Верховної Ради та її органів, крім випадків, коли право внесення пропозиції закріплено чинним законодавством за певним органом чи посадовою особою; висловлювати думку щодо персонального складу органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються, затверджуються, або на призначення яких дається згода Верховною Радою; ставити питання про недовіру складу органів, утворених Верховною Радою, а також посадовим особам, яких обрано, призначено або затверджено Верховною Радою.

Найважливішим серед цієї групи прав слід назвати право законодавчої ініціативи у Верховній Раді. Це право народний депутат може реалізувати у формі внесення:

— проекту нового закону, проекту закону про зміни чи доповнення до чинного закону або про його скасування;

— обгрунтованої пропозиції про необхідність прийняття нового закону, закону про зміни чи доповнення до чинного закону або про його скасування (законодавча пропозиція);

— пропозицій та поправок до документа законодавчої ініціативи, що розглядається Верховною Радою (ст. 11 Закону про статус народного депутата).

У разі внесення законопроекту чи законодавчої пропозиції вони обов'язково розглядаються на пленарному засіданні Верховної Ради з забезпеченням виступу ініціатора їх внесення, і щодо них приймається рішення.

Активність депутата на пленарних засіданнях забезпечується наданим йому правом: брати участь у дебатах; ставити питання доповідачам, головуючому на засіданні; давати довідки, виступати з пропозиціями щодо порядку і з мотивів голосування; передавати головуючому на засіданні Верховної Ради текст свого висту-

пу, окремої думки, заяви, пропозиції і зауваження з питань, що розглядаються, для включення до протоколу і стенографічного звіту засідання; оголошувати, за попередньою згодою головуючого, тексти звернень, заяв, резолюцій, петицій громадян чи їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення.

Реалізації Верховною Радою свого повноваження щодо здійснення парламентського контролю сприяє надане депутату право порушувати питання про перевірку діяльності підприємств, установ та організацій, щодо яких є дані про порушення ними чинного законодавства, про проведення депутатських розслідувань з будь-якого питання. Цьому ж сприяє і депутатський запит, право на звернення з яким надано народному депутату.

Депутатський запит — це письмова вимога народно-го депутата України, яка заявляється на сесії Верховної Ради до Президента України, до органів Верховної Ради, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції, а саме щодо фактів порушень або невиконання Конституції України, законів, постанов та інших актів, прийнятих вищими органами державної влади, а також з питань, що мають загальнодержавний характер, якщо його попередні депутатські звернення не були задоволені (п. 34 ст. 85, ст. 86 Конституції України, ст. 12 Закону про статус народного депутата).

Запит подається депутатом або кількома депутатами Голові Верховної Ради через Секретаріат Верховної Ради України. На пленарному засіданні Верховної Ради оголошується зміст і автор запиту і не менш як 1/5 голосів депутатів від конституційного складу Верховної Ради приймається рішення про доцільність направлення запиту органу чи посадовій особі, до яких його звернуто. Рішення про направлення запиту до Президента України має бути попередньо підтримано не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради.

Відповідь на запит надсилається Голові Верховної Ради та депутату, який його вніс, не пізніше як у 15-денний термін з дня його одержання або у інший термін, встановлений Верховною Радою, і оголошується на засіданні Верховної Ради. Депутат має право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит. Відповідь на депутатський запит може бути обговорена, якщо на цьому наполягає не менш 1/5 частини народних депутатів.

Закон про статус народного депутата надає право народному депутату обирати і бути обраним до органів Верховної Ради. Органи, створювані Верховною Радою України з числа депутатів, сприяють виконанню Радою своїх повноважень. Це — комітети, тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань, які вносяться на розгляд Ради, і тимчасові слідчі комісії для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес. Голови комітетів і комісій, склад комітетів і комісій обираються Верховною Радою.

Заступники голів комітетів і секретарі комітетів обираються з членів відповідних комітетів на їх засідання. Комітети можуть утворювати підкомітети, робочі групи.

Тимчасові слідчі комісії створюються навіть у тому випадку, якщо за це проголосувало не менше як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. Така норма дозволяє гарантувати права народних депутатів, які не становлять більшості у парламенті. Повноваження народних депутатів, які обрані до комітетів, регулюються Законом про постійні комісії (попередня назва комітетів) Верховної Ради України. Такими повноваженнями наділені і депутати, обрані до тимчасових спеціальних комісій, створених для підготовки і попереднього розгляду питань. У разі необхідності Верховна Рада може надати таким комісіям додаткові права.

Повноваження тимчасових слідчих комісій визначаються у постанові Верховної Ради про їх створення, але деякі з них закріплені Регламентом Верховної Ради України і Законом про статус народного депутата. Так, народний депутат має право брати участь у депутатському розслідуванні, яке призначається за рішенням Верховної Ради, вимагати надання необхідних для розсліду-

вання відомостей, пояснень, документів всіма державними органами і посадовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, громадянами.

Якщо народний депутат не бере участі у роботі комітету чи тимчасової комісії, не виконує їх доручень, порушує порядок їх роботи, він може бути виведений зі складу такого органу.

Відповідно до Регламенту Верховної Ради України народні депутати мають право об'єднуватися у депутатські групи (фракції). Депутатські групи, сформовані на основі партійної належності депутатів, називаються депутатськими фракціями. До депутатських фракцій можуть входити й позапартійні депутати, які підтримують програмні документи відповідної партії. Повна та скорочена назва депутатської фракції повинна збігатися з назвою відповідної партії. У разі, коли депутатська фракція об'єднує депутатів з кількох партій, її назва повинна включати назви цих партій (п. 1 ст. 4.2.1; п. 1 ст. 4.2.2 Регламенту Верховної Ради України). Регламент Верховної Ради передбачав формування депутатських груп на позапартійній основі. В них могли об'єднуватися депутати, які поділяли однакові або схожі погляди з питань державного і соціально-економічного розвитку.

Верховна Рада України чотирнадцятого скликання прийняла рішення про створення депутатських фракцій тільки на партійній основі. Таке право надане політичним партіям і виборчим блокам партій, які отримали на виборах чотири або більше чотирьох відсотків голосів виборців.

Народні депутати об'єднуються у депутатські фракції добровільно за умови, що до складу кожної з них входить не менш як 14 депутатів.

У Верховній Раді України чотирнадцятого скликання створено 8 фракцій: Комуністичної партії України, Народного руху України, фракція Лівий центр — блок Соціалістичної та Селянської партій України, Партії зелених України, Народно-демократичної партії України, фракція "Громада", Прогресивної соціалістичної партії України, Соціал-демократичної партії України (об'єднаної).

Особливістю формування цих фракцій є те, що до складу майже всіх фракцій входять депутати, які не є членами партій — їх засновників. Біля 40 народних депутатів не входять до фракцій і деякі з них мали намір створити депутатську групу, але, як вже зазначалося, такої можливості тепер немає. Багато юристів розцінюють рішення Верховної Ради України про створення депутатських фракцій тільки на партійній основі як ущемлення прав позапартійних народних депутатів. Відомо, що депутатські фракції мають додаткові права, яких не мають позафракційні депутати. Зокрема, кандидатури для обрання голів комітетів Верховної Ради, а також їх членів висуваються на засіданнях відповідних депутатських фракцій згідно з квотами пропорційного представництва фракцій та з урахуванням згоди кандидатів. Позапартійні депутати не мають права висувати свої кандидатури на посади голів комітетів.

Народний депутат України при виконанні своїх повноважень потребує допомоги фахівців. Державні органи, посадові особи державних підприємств, установ та організацій зобов'язані на вимогу депутата забезпечити його консультаціями спеціалістів з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю. Депутат має право на безоплатну допомогу з правових питань, що виникають у його депутатській діяльності, з боку Апарату Верховної Ради України, виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій, посадових осіб державних підприємств, організацій, наукових, навчальних, юридичних установ і правоохоронних органів (ст. 29 Закону про статус народного депутата).

Постійну допомогу народному депутату надають помічники-консультанти, яких він може мати до десяти осіб. Вони перебувають у штаті державних підприємств, установ, організацій, виконавчого комітету органу місцевого самоврядування, секретаріату Київської, Севастопольської міських рад, а тепер, за рішенням Верховної Ради України чотирнадцятого скликання — і Апарату Верховної Ради України, у межах фонду, встановленого Верховною Радою народному депутату для оплати праці помічників-консультантів. Не більш як на двох помічників-консультантів поширюється дія Закону України

про державну службу в частині, що регулює питання службової кар'єри, матеріального і соціально-побутового забезпечення.

Депутат також може мати помічників-консультантів, які працюють на громадських засадах. Помічники-консультанти народного депутата у своїй роботі керуються чинним законодавством України і Положенням про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженого постановою Верховної Ради України 13 жовтня 1995 р.<sup>1</sup> Персональний підбір кандидатур на посаду помічника-консультанта, організацію їх роботи, розподіл місячного фонду оплати праці здійснює особисто народний депутат.

Помічник-консультант народного депутата зобов'язаний за його дорученням вивчати питання, що входять до компетенції депутата, готувати до них необхідні матеріали, сприяти депутату у налагодженні зв'язків з виборцями, з органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, допомагати депутату у проведенні зустрічей, під час прийому громадян, у розгляді звернень громадян, в організації вивчення громадської думки, потреб і запитів виборців, надавати йому організаційно-технічну та іншу допомогу при здійсненні ним депутатських повноважень.

Подібну допомогу надають депутатським фракціям консультанти, які діють на підставі чинних законів України, а також керуються Положенням про консультанта депутатської групи (фракції) Верховної Ради України, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 р.<sup>2</sup>

Для того, щоб мати достатню інформацію про діяльність Верховної Ради народний депутат має право одержувати по одному примірнику офіційних видань Верховної Ради України, текстів виступів, що не підлягають опублікуванню, інформаційних матеріалів Верховної Ради та її органів, інформаційні і довідкові матеріали, які офіційно розповсюджуються урядовими та іншими дер-

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 37. — Ст. 283.

<sup>2</sup> Там само. — № 36. — Ст. 280.

жаними органами і органами об'єднань громадян, а також знайомитися з матеріалами архівів, текстами своїх виступів у стенограмах і протоколах засідань Верховної Ради та її органів до опублікування (ст. 10 Закону про статус народного депутата).

Маючи досить широке коло прав у Верховній Раді, народний депутат несе відповідальність перед нею, виконує доручення Верховної Ради. Верховна Рада має право заслуговувати повідомлення депутата про його роботу у Верховній Раді і про виконання доручень Ради та її органів.

Серед обов'язків народного депутата Закон про статус народного депутата України першим називає його обов'язок підтримувати тісні зв'язки з виборцями, регулярно інформувати їх про свою роботу у Верховній Раді України та її органах, про роботу Верховної Ради та її органів, виконання їх рішень і про реалізацію своєї передвиборної програми (ст. 23 Закону). Це обов'язок всіх народних депутатів, незалежно від обрання їх за мажоритарною чи пропорційною виборчими системами. З ним тісно пов'язаний обов'язок народного депутата, обраного за мажоритарною системою, періодично, але не рідше одного разу на рік, звітувати перед виборцями округу, а також перед колективами і об'єднаннями громадян, які висунули його кандидатом у депутати, про свою депутатську діяльність (ст. 25 Закону про статус народного депутата України).

Під час передвиборної кампанії виборці віддають перевагу одному кандидату, одній політичній партії чи виборчому блоку партій і можуть не пам'ятати передвиборну програму обраного депутата. Тому обраний народний депутат, партія чи блок партій, які отримали у парламенті депутатські мандати зобов'язані опублікувати після вступу на посаду депутатів текст своєї передвиборної програми.

Депутати, обрані за мажоритарною системою, підтримують тісний зв'язок з виборцями постійно. Щомісяця один тиждень, як передбачено Регламентом Верховної Ради, народний депутат працює у виборчому окрузі. Він зустрічається з виборцями, трудовими колективами, щоб почути їх пропозиції й побажання, роз'яснити їм

зміст актів, прийнятих Верховною Радою. Для цього він також використовує радіо, телебачення, пресу. Редакції газет, засновниками яких виступають державні органи та органи місцевого самоврядування, які розповсюджуються у виборчому окрузі депутата, зобов'язані публікувати подані депутатом матеріали не менш одного разу на місяць в обсязі до 1/16 газетної площі (ст. 30 Закону про статус народного депутата України).

Не менш важливими для депутата є безпосередні зустрічі з виборцями. Про потреби населення, про якість роботи державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, про громадську думку з будь-якого питання і багато іншого депутат дізнається під час прийому громадян та з їх звернень. Вивчення громадської думки, потреб і запитів населення, ведення регулярного прийому виборців, розгляд їх пропозицій, заяв і скарг є також обов'язком народного депутата.

Періодичність прийому депутатом виборців не встановлена законодавством. Але враховуючи, що один тиждень щомісяця він може працювати у виборчому окрузі, можна вважати, що народний депутат приймає виборців не менш одного разу в місяць. Періодичні видання, що виходять у виборчому окрузі депутата, а також місцеві радіо та телебачення зобов'язані давати оголошення про зустріч депутата з виборцями, про проведення ним прийому громадян. Компенсація видатків проводиться за рахунок бюджету Верховної Ради України.

В організації прийому виборців народному депутату надають допомогу посадові особи державних органів, органів об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, розташованих на території виборчого округу, помічник-консультант. Депутат має право не пізніше як за три дні до початку прийому повідомити відповідного керівника про час і місце проведення прийому, про орієнтовне коло питань, які можуть бути розглянуті під час прийому, і запросити його бути присутнім під час прийому громадян. Керівник зобов'язаний бути присутнім на прийомі особисто або направити замість себе компетентну особу.

Під час прийому або поштою народний депутат одержує пропозиції, заяви і скарги виборців. Він вживає

заходів щодо їх розгляду і обґрунтованого вирішення, вивчає причини, що породжують скарги, може їх направляти для вирішення й розгляду до відповідних органів, брати особисту участь у їх розгляді, здійснювати контроль за розглядом одержаних пропозицій, заяв і скарг у державних органах та органах об'єднань громадян, на підприємствах, в установах і організаціях, незалежно від форм власності і підпорядкування. За результатами аналізу причин і змісту заяв, скарг, пропозицій народний депутат може вносити відповідні пропозиції до Верховної Ради, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, надсилати депутатські звернення.

З депутатськими зверненнями депутат має право звертатися до будь-яких органів та організацій, незалежно від форм власності та підпорядкування. Депутатське звернення — це викладена у письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до посадових осіб, здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції (ст. 19 Закону про статус народного депутата України). Депутатське звернення є обов'язковим для розгляду посадовими особами, яким воно адресовано, протягом не більш 10 днів з моменту одержання. Максимальний час розгляду депутатського звернення, з урахуванням продовження терміну розгляду, не може перевищувати 30 днів з моменту його одержання. Депутат має право бути присутнім при розгляді надісланого ним звернення, його повинні завчасно попередити про час і місце розгляду звернення.

Народний депутат має право брати участь у розгляді в органах державної влади будь-яких питань, що входять у коло його діяльності і зачіпають інтереси громадян та організацій; перевіряти з власної ініціативи з залученням при необхідності представників державних органів і об'єднань громадян відомостей про порушення закону, прав та інтересів громадян та організацій, що охороняються законом, вимагати на місці припинення порушення або звертатися з вимогою до відповідних органів та посадових осіб припинити такі порушення. Посадові особи, а також працівники міліції,

до яких звернуто вимогу депутата, зобов'язані негайно вжити заходів до усунення порушення, а при необхідності — притягнути винних до відповідальності і повідомити про це депутата.

Народний депутат має право звертатися до державних органів, органів та об'єднань громадян, до підприємств, установ, організацій з питань депутатської діяльності; брати участь з правом дорадчого голосу у сесіях місцевих рад та засіданнях їх органів; у роботі органів самоорганізації населення; зборах трудових колективів, громадян за місцем проживання, військовослужбовців у військових частинах.

Народний депутат має право відвідувати будь-які державні органи, органи об'єднань громадян, підприємства, установи й організації з питань депутатської діяльності і одержувати від них повну і достовірну інформацію з цих питань. При пред'явленні посвідчення народного депутата він користується правом безперешкодного доступу на підприємства, в установи та організації, незалежно від їх підпорядкування, форм власності, режиму таємності. Вимоги про пред'явлення чи оформлення інших документів, а також особистий огляд депутата, огляд та перевірка його речей забороняються. Порядок доступу депутата у спеціальні підрозділи підприємств, установ та організацій, діяльність яких пов'язана з забезпеченням державної та іншої таємниці, встановлюється законодавством (ст. 18, 20 Закону про статус народного депутата України).

З питань депутатської діяльності народний депутат користується правом невідкладного прийому керівниками та іншими посадовими особами державних органів, органів об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій.

Таким чином, діяльність народного депутата досить багатогранна і здійснюється у різних формах. Це участь у пленарних засіданнях Верховної Ради України, засіданнях комітетів, підкомітетів, робочих груп; діяльність у тимчасових спеціальних і слідчих комісіях; робота у депутатських фракціях; це зустрічі з виборцями, інформування про свою роботу у Верховній Раді та її

органах, про реалізацію своєї передвиборної програми; особистий прийом громадян; розв'язання та сприяння своєчасному розгляду звернень громадян.

Для реалізації цих форм діяльності народний депутат наділений широкими правами, має значні обов'язки.

Як зазначено в Законі про статус народного депутата України, ніхто не має права обмежувати повноваження народного депутата, за винятками, передбаченими Конституцією України та Законом про статус народного депутата України. Навіть при запровадженні надзвичайного чи військового стану громадянські права і депутатські повноваження народного депутата України не обмежуються (ст. 26 Закону про статус народного депутата).

### 3. Основні гарантії депутатської діяльності

Чинне законодавство України не тільки надає народним депутатам широкі повноваження, але й встановлює систему гарантій депутатської діяльності. В Законі про статус народного депутата України зазначається, що "Держава гарантує депутату необхідні умови для ефективного здійснення ним депутатських повноважень. Верховна Рада України та державні органи, підприємства, установи і організації, незалежно від форм власності і підпорядкування, забезпечують умови для виконання депутатом його повноважень, а об'єднання громадян та їх органи сприяють йому в цьому" (ст. 26 Закону).

Систему гарантій депутатської діяльності повинні складати не привілеї, а умови і підстави успішного здійснення депутатами своїх прав і обов'язків. Як вже зазначалося, народний депутат має право на недоторканність. Основу депутатської недоторканності становить конституційне право кожної людини на свободу та особисту недоторканність (ст. 29 Конституції України). Ця загальна конституційна норма поширюється і на депутата, але як повноважний представник народу він має додаткові права. Це теж закріплено в Конституції України, в ст. 80 записано: "Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність". Це означає, що народні депутати України не можуть бути без згоди

Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. Така норма Конституції України. Закон про статус народного депутата України передбачає можливість притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності за письмовою згодою самого депутата або за згодою Верховної Ради України. При цьому Закон передбачає наявність цих згод як для притягнення до кримінальної відповідальності, арешту, так і для піддання заходам адміністративного стягнення, що накладаються у судовому порядку.

За чинним законодавством не допускається догляд, обшук, затримання, огляд особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення депутата, порушення таємниці кореспонденції, прослуховування телефонних переговорів та застосування інших заходів, що обмежують свободу депутата (ст. 27 Закону про статус народного депутата України). Законодавець вважає також за необхідне залишити право на недоторканність за депутатом і після закінчення строку його повноважень. Він може бути притягнутий до кримінальної або адміністративної відповідальності за порушення закону, яке було вчинене ним в період виконання депутатських повноважень лише в порядку, передбаченому законодавством щодо народного депутата.

Вмотивоване рішення Верховної Ради України за поданням Генерального прокурора України щодо одержання згоди Ради на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності, арешт або застосування заходів адміністративного стягнення, що накладаються у судовому порядку, приймається більшістю — 2/3 голосів депутатів від загального складу народних депутатів України. Така процедура є певним застереженням прийняття необґрунтованого рішення.

Гарантією ефективного здійснення повноважень народним депутатом є можливість одержання ним необхідних інформаційних матеріалів, консультацій спеціалістів, використання засобів масової інформації та технічних засобів. Для оперативного одержання копій документів та іншої інформації депутату надане право безплатного використання копіювально-розмножуваль-

ної та обчислювальної техніки підприємств і організацій, розташованих на території виборчого округу.

Народний депутат, у порівнянні з іншими громадянами, має додаткові трудові права. Народному депутату після закінчення строку його повноважень, а також у разі дострокового їх припинення за особистою заявою про складання ним депутатських повноважень надається попередня робота (посада), а у разі неможливості цього (ліквідація підприємства, установи, організації) він зараховується до резерву кадрів державної служби або відповідного міністерства, відомства, в системі якого працював народний депутат на попередній роботі для заміщення посади, що відповідає його професійному рівню, з урахуванням рангу державного службовця. Верховна Рада України наступного скликання не пізніше трьох місяців від початку своєї роботи розглядає питання щодо дотримання вимог законодавства України у наданні народному депутату попередньої роботи (посади) і приймає відповідне рішення.

Верховна Рада України забезпечує колишньому народному депутату на період його працевлаштування заробітну плату у тому розмірі, що отримують працюючі народні депутати України, але не більше одного року, а у разі навчання чи перекваліфікації — не більш двох років. У разі неможливості працевлаштування після зазначеного терміну за колишнім народним депутатом України зберігається 50 відсотків чинної заробітної плати, яку отримують працюючі народні депутати України, до досягнення ним пенсійного віку за умови, що трудовий стаж його перевищує 25 років для чоловіків і 20 років для жінок.

Час роботи депутата у Верховній Раді, її органах зараховується до його загального і безперервного стажу роботи, а також стажу роботи (служби) за спеціальністю.

Стосовно колишнього депутата протягом п'яти років після закінчення строку його повноважень не припускається дострокове розірвання трудового договору (контракту) у порядку дисциплінарного стягнення з ініціативи власника підприємства, організації, установи або уповноваженого ним органу, його скорочення, звільнення з військової служби, служби в органах міністерства внут-

рішних справ, Служби безпеки України — з ініціативи командування або ж виключення з колгоспу та іншого кооперативу, навчального закладу, пониження у посаді чи у званні без попередньої згоди Верховної Ради України.

Життя і здоров'я депутата підлягають обов'язковому державному страхуванню за рахунок коштів Верховної Ради на суму 10-річного грошового утримання депутата. Умови страхування встановлюються Кабінетом Міністрів України (ст. 32 Закону про статус народного депутата).

Для народного депутата, членів його сім'ї встановлені й інші пільги щодо захисту трудових прав. Їх порушення тягне за собою адміністративну відповідальність.

Народним депутатам України відшкодовуються витрати, пов'язані з депутатською діяльністю. Їх розмір встановлює Верховна Рада. Це, наприклад, витрати на відрядження для виконання доручень Верховної Ради та її органів, для роботи у виборчому окрузі, закордонні відрядження тощо.

На народного депутата поширюється дія Закону України про державну службу в частині, що регулює питання службової кар'єри, матеріального, соціально-побутового забезпечення державних службовців. Верховна Рада встановлює розмір щомісячних оплат праці народного депутата України.

Депутату на території України надане право безплатного проїзду на всіх залізничних, автомобільних, повітряних, водних внутрішніх шляхах. На період виконання постійної роботи у Верховній Раді депутату створюються належні житлові умови. Депутатам надаються на відповідний період у Києві службові жили приміщення для спільного проживання з членами сім'ї. До отримання такого приміщення депутат має право на проживання у готелі, який оплачується за рахунок кошторису витрат Верховної Ради України.

Закон про статус народного депутата встановлює відповідальність посадових осіб за невиконання ними обов'язків щодо народного депутата. Так, посадові особи, які порушують депутатську недоторканність, перешкоджають у будь-якій формі здійсненню депутатських повноважень, у разі заяви народного депутата про такі

факти підлягають дисциплінарній, адміністративній або кримінальній відповідальності у встановленому законодавством України порядку (ст. 31).

Посадові особи підлягають відповідальності також за невиконання своїх обов'язків щодо забезпечення умов для депутатської діяльності, за перекручення, приховування інформації, порушення строків її подання депутату.

Законом встановлена адміністративна та кримінальна відповідальність за вплив на депутата, членів його сім'ї та близьких родичів з метою перешкодити виконанню депутатських обов'язків чи добитися рішення на чиюсь користь, за образу народного депутата або наклеп на нього.

\*

## Г л а в а 22

### Президент України

#### 1 Загальна характеристика інституту президента

Президент — це, як правило, одноособовий виборний глава держави в країнах з республіканською формою правління, який обирається її громадянами або парламентом на 4—7 років. Ця посадова особа очолює державу в 150 країнах світу (з майже 200), решта має монархічну форму правління.

Вперше інститут президента виник у США як результат прагнення громадян до встановлення сильної, але дійсно демократичної державної влади і держави в цілому на противагу монархії.

Інститут президентства є, як правило, одноособовим, хоча трапляються й інститути колегіального президентства. В останньому випадку встановлюється розподіл повноважень (глави держави) між колегіальним органом і його головою, що мало місце, зокрема, за Консти-

туціями Уругваю 1917 і 1951 рр. Із 1958 по 1963 рр. колегіальний глава держави функціонував в Іраку.

У колишніх соціалістичних країнах роль глави держави, по суті, виконували постійно діючі колегіальні органи (президії) верховних представницьких органів державної влади. У тих колишніх соціалістичних країнах, де існував одноособовий інститут президента (Чехословаччина, НДР, Румунія та ін.), функції глави держави також ділились між президентом і президією. Президії обирались вищими представницькими органами державної влади. Подібна ситуація зберігається нині в ряді держав. Так, на Кубі чимало важливих повноважень глави держави реалізуються головою Державної ради — постійно діючого органу Національної асамблеї народної влади.

Президент, як правило, обирається громадянами відповідних держав шляхом прямих або непрямих виборів. Прямі вибори найбільш характерні для країн з президентською (за винятком США й Індонезії) або напівпрезидентською формами правління (Росія, Франція, Бразилія, Мексика та ін.). Прямими виборами обирається президент і в деяких парламентських державах (Австрія, Болгарія, Ірландія, Ісландія, Румунія).

Непрямі вибори президента здійснюються як виборщиками, які обираються населенням (США), так і спеціальними колегіями, до яких входять представники суб'єктів федерації або адміністративно-територіальних одиниць з широкою автономією (ФРН, Індія, Пакистан, Італія)<sup>1</sup>.

У більшості парламентських республік (Греція, Ізраїль, Чехія, Словакія) президент обирається парламентом, у зв'язку з чим його влада вважається похідною від парламенту.

Конституції більшості сучасних країн передбачають певні кваліфікації (цензи), яким має відповідати кандидат на пост президента. До таких цензів відносяться: громадянство відповідної держави; проживання на її території протягом певного часу (не менше 10—15 років); повне володіння громадянськими і політичними права-

---

<sup>1</sup> Сравнительное конституционное право. — М.: Манускрипт, 1996. — С. 605, 606.

ми; досягнення певного віку: мінімальний вік кандидата на пост президента — 25, максимально-допустимий, як правило, — 65 років, хоча остання вимога встановлюється порівняно рідко.

У країнах з однопартійною системою необхідною умовою для заняття поста президента є приналежність до правлячої партії, а в державах з великим впливом певної релігії кандидат на пост президента має сповідувати відповідну релігію.

У деяких країнах існують спеціальні вимоги до кандидатів на пост президента: мати незаплямовану репутацію, досвід фінансової діяльності, середню або вищу освіту тощо.

Термін повноважень президента у різних країнах не однаковий: у ряді країн Латинської Америки і США — 4 роки; у Німеччині, Греції, Португалії, Чехії — 5 років; у Фінляндії, Єгипті, Австрії — 6 років; у Франції, Італії, Ірландії, Турції — 7 років. У ряді країн одна і та ж особа може бути обрана президентом не більше ніж на два терміни або не більше двох термінів підряд. Разом з тим у багатьох країнах переобрання на наступний термін не має будь-яких обмежень (Франція, Італія, Єгипет), або, навпаки, повторне обрання на посаду президента взагалі неможливе (Мексика, Болівія, Еквадор, Республіка Корея).

У разі дострокової (тимчасової або постійної) вакансії поста президента її займає одна з таких осіб: віцепрезидент, прем'єр-міністр, голова парламенту або однієї з його палат.

Конституційно-правовий статус президента визначається, як правило, конституціями відповідних держав, а іноді й окремими законами. Ці нормативно-правові акти визначають роль і місце президента в механізмі держави і його взаємовідносини з іншими органами державної влади, порядок заміщення поста президента, а також його повноваження та відповідальність за порушення конституції, зраду держави тощо.

Статус президента має відмінності залежно від різновидності республіканської форми правління (парламентської, президентської або змішаної).

У парламентській республіці президент є лише главою держави. Міністри й уряд в цілому йому не підпо-

рядковані і не відповідальні перед ним (Італія, ФРН). Президент може мати лише окремі елементи виконавчої влади і свої конституційні повноваження здійснює, як правило, “за порадкою і за згодою” уряду, тобто через інститут контрасигнатури. Він полягає в тому, що акти президента діють лише за умови скріплення їх підписом прем’єр-міністра або міністра, відповідального за виконання цього акту. Президент у таких республіках не приймає рішень, які мають політичне значення.

У президентській республіці президент є главою держави і главою виконавчої влади (США, Бразилія). Йому підпорядковані міністри як у випадку, коли вони складають уряд — раду (кабінет) міністрів, так і коли не утворюють колегіального органу. Посада прем’єр-міністра за умови утворення колегіального органу виконавчої влади у президентській республіці є символічною. Це — адміністративний прем’єр-міністр. Фактичним керівником уряду (ради, кабінету міністрів) є сам президент.

Як правило, посади прем’єр-міністра у президентських республіках не існує. Його повноваження виконує сам президент. Відповідно не існує у таких республіках і уряду як колегіального органу, а є кабінет президента.

За відсутності колегіальної ради (кабінету) міністрів міністри фактично є радниками, помічниками президента, вся повнота виконавчої влади належить президенту. Лише він приймає рішення, керує державною службою і делегує певну частину повноважень в галузі виконавчої влади підлеглим.

За умови існування у президентській республіці ради міністрів міністри підпорядковані президенту, вони призначаються і зміщуються президентом, щоправда, за рекомендацією прем’єр-міністра.

У напівпрезидентській (напівпарламентській), президентсько-парламентській (парламентсько-президентській) республіці повноваження президента значно ширші і вагоміші, ніж у парламентській республіці. Але є істотні обмеження ролі президента парламентом, насамперед щодо призначення прем’єр-міністра (згода парламенту або однієї з його палат) і відповідальності уряду.

В цілому ж глави (президенти) держав зі змішаною формою правління наділяються конституціями досить

широкими правами в галузі виконавчої влади та іншими повноваженнями (нормотворчими, арбітражними, координаційними тощо)<sup>1</sup>.

Загальною рисою статусу президента в напівпрезидентських державах є прагнення поставити президента над традиційними гілками влади, над всіма інститутами держави, до того ж не в особі, яка поєднує повноваження інших гілок влади, а в самостійній якості, зокрема в якості арбітра, координатора щодо органів державної влади, держави і суспільства.

У цілому повноваження, що надаються президентам конституціями досить широкі. Щоправда, в одних випадках вони реалізуються президентами безпосередньо (у президентських і напівпрезидентських республіках), а в інших, як Тривізіо, — через ради (кабінети) міністрів (у парламентських і напівпарламентських республіках).

Президент, як глава держави, втілює національну єдність, наступність державної влади, він є гарантом національної незалежності і територіальної цілності, а іноді проголошується також арбітром, координатором діяльності державних органів тощо.

Незалежно від форм правління президент є представником держави за її межами і в середині країни. Він, зокрема, укладає міжнародні договори, призначає дипломатичних представників, приймає іноземних дипломатичних представників. Від імені держави президент нагороджує державними нагородами, присвоює почесні звання, приймає осіб до громадянства даної держави, дозволяє вихід з громадянства, здійснює помилування засуджених тощо.

У більшості країн президенти мають повноваження, що стосуються організації і діяльності органів законодавчої влади. Вони призначають дати виборів у парламенти, скликають їх на сесії, можуть достроково розпустити парламенти з обов'язковим призначенням нових виборів, санкціонують і промульгують (підписують і оприлюднюють) закони, мають право вето (право повернення закону на повторний розгляд парламенту). Пре-

<sup>1</sup> Чиркин В. Е. Президентская власть // Сов. гос. и право. — 1987. — № 5. — С. 20.

зиденти мають також право законодавчої ініціативи, право звернення до парламенту з посланнями, які не підлягають обговоренню, тощо.

Президенти мають значні повноваження також щодо формування й інших органів державної влади та призначення вищих посадових осіб. Це стосується насамперед формування (призначення) урядів, призначення суддів, формування або участь у формуванні органів конституційної юстиції, пропонування парламенту кандидатур для призначення на вищі посади осіб тощо.

У ряді країн президент може видавати нормативні і ненормативні акти, які мають силу закону. Нормативні акти приймаються (видаються), як правило, на основі делегування повноважень парламентом.

Поряд з цими повноваженнями президенти мають право оголошувати надзвичайний чи военний стан, вводити президентське правління у суб'єктах федерації.

У всіх країнах, за конституціями, президенти є головнокомандувачами, відповідають за безпеку держави як гаранті її цілісності. Ці повноваження президенти, як правило, здійснюють через раду безпеки або подібні їй органи.

За конституціями більшості країн, президенти мають розгалужену систему гарантій своєї діяльності у вигляді стримань і противаг та несуть відповідальність за свої дії.

Зокрема, президентам властиві такі інститути стримань і противаг щодо інших органів державної влади: право розпуску парламенту (право дострокового припинення його повноважень), право вето (право повернення парламенту законів на повторний розгляд), право призначення референдуму тощо.

Президент, на відміну від монарха, несе конституційну відповідальність за виконання службових обов'язків, за свої дії. Як правило, президент несе відповідальність за навмисне порушення конституції і законів, за державну зраду, заподіяння шкоди державній незалежності, хабарництво, вчинення інших тяжких злочинів.

Така відповідальність має переважно форму імпичменту, процедура якого полягає в тому, що спочатку парламент формулює й приймає обвинувачення президенту, а потім приймає рішення про зміщення його з

посади. У деяких країнах парламент приймає лише обвинувальний висновок, а судить президента особливий суд (Франція, Польща)<sup>1</sup>.

## 2. Становлення інституту Президента в Україні

Інститут Президента України як глави держави є порівняно новим явищем у політичному житті і державному будівництві України. Тривалий час в Україні (колишній Українській РСР) функції глави держави виконували переважно Верховна Рада, яка вважалась найвищим органом державної влади України, її Президія, як постійний діючий орган державної влади, та її голова.

Теоретичною основою зосередження функцій глави держави у Верховній Раді, в особі її постійно діючого органу — Президії Верховної Ради, була концепція “колективного президента” та вчення про ради і радянське державне будівництво в цілому (народ здійснює державну владу через ради народних депутатів України, що становлять єдину систему органів державної влади і є політичною основою держави, а Верховна Рада — найвищим органом державної влади).

Нинішній інститут президентства в Україні склався не відразу. Спочатку Президент за своїм статусом і назвою був найвищою посадовою особою в державі, потім главою держави і главою виконавчої влади, а нині, за чинною Конституцією, є главою держави.

Становлення інституту Президента України було ключовим у реформуванні державної влади, пов'язаному з проголошенням незалежності України та зміною її конституційного ладу.

Започаткувала процес реформування державної влади в Україні Декларація про державний суверенітет України, яка проголосила, що державна влада в республіці здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Це зумовило введення інституту президентства. Десь через рік — 25 червня 1991 р. — Верховна Рада ухвалила постанову “Про вибори Президента Української РСР”, якою визнала за доцільне заснувати пост Президента України (Української РСР) до прий-

<sup>1</sup> Чиркин В. Е. Цит. праця. — С. 22.

няття нової Конституції і провести вибори Президента у 1991 р.

Оскільки інститут Президента України мав перетворитись із символічного колективного внутріпарламентського інституту в реальний одноособовий позапарламентський інститут і Президент мав обиратися не парламентом, а громадянами України, цей інститут об'єктивно мав отримати необхідну конституційно-правову основу перш ніж стати реальністю. Тому 5 липня 1991 р. було прийнято закони України "Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР"<sup>1</sup>, "Про Президента Української РСР" і "Про вибори Президента Української РСР". Прийняттю цих законів передувало внесення відповідних змін і доповнень до чинної на той час Конституції.

Зокрема, Конституцію було доповнено новою главою — 12-1, яка була присвячена посаді Президента України. У відповідних положеннях Конституції і названих законах визначався статус Президента, його функції, повноваження та порядок обрання.

Теоретичною основою становлення інституту президентства на даному етапі була насамперед Концепція нової Конституції України, схвалена Верховною Радою ще 19 червня 1991 р.<sup>2</sup>

1 грудня 1991 р. відбулися вибори Президента, під час яких було вперше на конституційній основі шляхом прямих виборів обрано Президента України.

Проте конституювання інституту президентства на цьому не закінчилося. Воно продовжувалося у ході процесу підготовки нової Конституції України і внесення ряду змін та доповнень до чинної на той час Конституції. Про це свідчать, зокрема, проекти Конституції України в редакціях 1992, 1993, 1995 років та Конституційний Договір, укладений між Президентом і Верховною Радою 8 червня 1995 р. За даними проектами Конституції і Конституційним Договором Президент України

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1991. — № 33. — Ст. 445, 446, 448.

<sup>2</sup> Конституція незалежної України. — К., 1995. — С. 121, 195, 265.

набував нового статусу—статусу глави держави і глави виконавчої влади.

Остаточний статус Президента України був визначений Конституцією України 1996 р.

### 3. Порядок обрання Президента України

Характер виборів Президента зумовлюється в кожній країні насамперед його статусом: глави держави, глави держави і глави виконавчої влади або іншим статусом. Якщо Президент є лише главою держави, то він обирається, як правило, її парламентом. Якщо ж Президент є главою держави і главою виконавчої влади, то він обирається народом, тобто громадянами відповідної держави.

Разом з тим у змішаних, напівпрезидентських (парламентсько-президентських) державах Президент є іноді лише главою держави, проте обирається народом, як правило, шляхом прямих виборів.

Відповідно до ст. 103 Конституції України Президент України обирається на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Принцип загальності виборів Президента передовсім означає, що всі громадяни України, які на день голосування досягли вісімнадцяти років, мають право брати участь у його виборах. Не мають права голосу лише громадяни, яких визнано судом недієздатними.

Разом з тим чинна Конституція передбачає ряд умов (цензів), яким має відповідати кандидат на пост Президента зокрема, щодо віку, місця проживання, володіння державною мовою тощо.

Президентом 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 і та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.

Поряд з вимогами до кандидата на пост Президента існують обмеження і щодо особи Президента. Відповідно до ст. 103 Конституції Президент не може мати ін-

шого 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.

Принцип рівності виборів Президента означає, що громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах, тобто мають рівні права і є рівними перед законом.

Кожен виборець має один голос.

За Конституцією (ст. 70), 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 та іншими ознаками.

Принцип рівності означає також створення рівних умов для кандидатів.

Принцип прямого характеру виборів означає, що Президент України обирається безпосередньо виборцями.

Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента.

У разі дострокового припинення повноважень Президента України вибори Президента України проводяться в період дев'яносто днів з дня припинення цих повноважень (ст. 103 Конституції). Вибори Президента України призначаються Верховною Радою України (ст. 85 Конституції).

Право висування кандидатів у Президенти належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується через політичні партії та їх виборчі блоки, зареєстровані відповідно до законодавства України про об'єднання громадян, а також через збори виборців у порядку, визначеному законом. Для проведення виборів Центральна виборча комісія утворює 27 округів: по одному в Автономній Республіці Крим, в 24 областях України, містах Києві і Севастополі. Список виборчих округів із зазначенням їх найменувань, номерів, центрів округів публікується Центральною виборчою комісією у пресі і оголошується в інших засобах масової інформації не пізніше як за 100 днів до дня виборів.

Для проведення голосування і підрахунку голосів виборчі округи по виборах Президента України поділяються на виборчі дільниці. Виборчі дільниці утворюються окружними виборчими комісіями за поданням місцевих (районних, міських) органів державної виконавчої влади або виконавчих органів місцевого самоврядування, розташованих в межах території виборчих округів. Виборчі дільниці утворюються з кількістю від 20 до 3000 виборців, а у виняткових випадках — з меншою або більшою кількістю виборців. Виборчі дільниці утворюються не пізніше як за 60 днів, а у окремих випадках — не пізніше як за п'ять днів до дня виборів.

Організацію і проведення виборів Президента України здійснюють: Центральна виборча комісія, окружні та дільничні виборчі комісії.

Центральна виборча комісія, яка забезпечує організацію підготовки і проведення виборів, є постійно діючим державним органом. До її складу входить 15 осіб. Голова комісії, його заступник, секретар комісії, а також не менш третини інших членів Комісії повинні мати вищу юридичну освіту.

Окружна виборча комісія утворюється не пізніше як за 95 днів до дня проведення виборів. Кількісний склад окружної виборчої комісії визначається органом, який утворює комісію у межах 11—30 осіб.

Дільничні виборчі комісії по виборах Президента України утворюються сільськими, селищними, міськими (районними у містах) радами народних депутатів або виконавчими комітетами у складі голови, його заступника, секретаря і 5—11 членів комісії не пізніше як за 45 днів до проведення виборів.

Однією з найважливіших стадій виборчого процесу по виборах Президента України є висування і реєстрація кандидатів у Президенти.

Партії (виборчі блоки), які нараховують не менше 1000 членів, мають право висувати кандидата у Президенти України після їх реєстрації Центральною виборчою комісією як таких, що беруть участь у виборах Президента.

Висування кандидатів у Президенти України починається за 90 днів і закінчується за 60 днів до дня ви-

борів. Претендент висувається партією на з'їзді, конференції, загальних зборах чи іншому зібранні, що є найвищим статутним керівним органом партії.

Збори виборців мають право в строки, передбачені Законом, висувати кандидата у Президенти України, якщо в них беруть участь не менше 300 громадян України, що мають право голосу. Збори виборців можуть проводитись за місцем проживання або на підприємствах, в установах, організаціях.

Збори виборців можуть обговорювати одного або кілька кандидатів-претендентів. Кожен учасник зборів може запропонувати для обговорення будь-яку кандидатуру, в тому числі свою.

Центральна виборча комісія приймає рішення про реєстрацію претендента у тижневий термін з дня подання заяви про реєстрацію претендента уповноваженою особою партії (виборчого блоку) або з дня надходження протоколу окружної виборчої комісії та видає уповноваженій особі партії (виборчого блоку), ініціативної групи виборців довідку про реєстрацію претендента і встановлений зразок підписного листа для збирання підписів виборців на підтримку претендента.

Претендент може бути зареєстрований як кандидат у Президенти, якщо його кандидатуру підтримають своїми підписами не менше 100 тисяч громадян України, що мають право голосу, в тому числі не менше 1500 громадян у кожному із 2/3 загальної кількості виборчих округів.

Реєстрація претендентів як кандидатів у Президенти України здійснюється Центральною виборчою комісією не пізніше як на п'ятий день після подання всіх необхідних для реєстрації документів.

Особа, яка отримала посвідчення про реєстрацію її як кандидата у Президенти України, має право здійснювати передвиборну агітацію, форми і методи ведення якої визначаються Законом. Зокрема, Центральна виборча комісія за рахунок коштів Централізованого фонду не пізніше як за 20 днів до дня виборів забезпечує через окружні виборчі комісії виготовлення передвиборних плакатів для кожного у встановленій Законом кількості.

Кандидатам у Президенти надається також право безплатного користування засобами масової інформації — їм надається рівноцінний і однаковий за обсягом час мовлення на загальнодержавному рівні і в межах окремого виборчого округу.

Конкретний обсяг і час радіо- і телепередач, визначених для передвиборної агітації, на загальнодержавному рівні встановлюються Центральною виборчою комісією, у виборчих округах — окружними виборчими комітетами за погодженням з керівниками відповідних засобів масової інформації.

Кандидати у Президенти України мають право на безплатне виготовлення тексту своєї передвиборної програми обсягом не більше двох сторінок машинописного тексту в однаковому поліграфічному виконанні в друкованих засобах масової інформації, засновниками яких є органи державної влади. Кошти на агітацію в інших друкованих засобах масової інформації (газетах) та недержавних засобах масової інформації обмежуються лише розмірами особистих виборчих фондів кандидатів.

Кожний кандидат у Президенти України може мати особистий виборчий фонд, який не має перевищувати 10 000 мінімальних заробітних плат.

Час і місце, організація і порядок голосування, умови проведення дострокового голосування та підрахунок голосів на виборчій дільниці по виборах Президента визначається відповідно до Закону України "Про вибори народних депутатів України".

Результати виборів Президента встановлює Центральна виборча комісія на підставі протоколів окружних виборчих комісій не пізніше тижневого терміну після виборів.

Вибори Президента вважаються такими, що відбулися, якщо в них взяло участь більше половини виборців, внесених до списків виборців.

Вибори визнаються такими, що не відбулися, якщо у виборах взяли участь 50 і менше відсотків виборців, внесених до списків виборців, а також у зв'язку з вибуттям всіх зареєстрованих кандидатів у Президенти.

Обраним Президентом України вважається канди-

дат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

Вибори Президента можуть бути визнані недійсними, якщо в ході виборів або при підрахунку голосів мали місце порушення, які суттєво вплинули на підсумки голосування.

Повідомлення про результати виборів Президента публікуються Центральною виборчою комісією не пізніше як через три дні з моменту підписання протоколу про результати виборів.

Новообраний Президент вступає на свій пост у визначений Конституцією термін: не пізніше як через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народові на урочистому засіданні Верховної Ради України.

Приведення Президента до присяги здійснюється головою Конституційного Суду України.

Президент України складає присягу такого змісту:

“Я, (ім'я та прізвище), волею народу обраний Президентом України, заступаючи на цей високий пост, урочисто присягаю на вірність Україні. Zobов'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 інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі”.

Якщо ж Президент України обирається на позачергових виборах, він складає присягу у п'ятиденний термін після офіційного оголошення результатів виборів.

Президент приносить присягу на урочистому засіданні Верховної Ради України в присутності представників інших органів державної влади та місцевого самоврядування, політичних партій і громадських організацій, найбільш почесних громадян України та представників іноземних держав.

#### 4. Функції і повноваження Президента України

Основні функції і повноваження Президента визначаються Конституцією України. За Конституцією Президент є главою держави і виступає від її імені. Він є

гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Президент забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави (ст. 102, 106 Конституції).

Одними із пріоритетних повноважень Президента у здійсненні названих функцій є його повноваження щодо представництва держави всередині країни і в міжнародних відносинах.

Як представник держави в своїй країні, Президент має право звертатися з посланнями до народу та із щорічними (чи позачерговими) посланнями до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України. Він також представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України. Як представник нашої держави у міжнародних відносинах і керівник її зовнішньої політичної діяльності, Президент приймає рішення про визнання іноземних держав, призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, а також приймає вірчі і відкличчі грамоти дипломатичних представництв іноземних держав.

Як глава держави, Президент України має ряд повноважень щодо призначення і оголошення виборів і референдумів як форм безпосередньої демократії та щодо формування і функціонування органів державної влади.

Зокрема, Президент призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України (ст. 156), проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; призначає позачергові вибори до Верховної Ради у строки, встановлені Конституцією.

Особливе місце серед повноважень Президента кожної країни посідають його повноваження щодо парламенту, зокрема право розпуску парламенту, яке мають глави держав в парламентських і напівпрезидентських (парламентсько-президентських або президентсько-парламентських) республіках. Це право глав держав вважається істотним важелем у системі стримань і противаг у їх відносинах з парламентом. Підставами застосування главою держави права розпуску парламенту в ряді країн

є порушення передбачених Конституцією умов формування уряду, прийняття державного бюджету тощо.

Президент України припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Це зумовлює іноді скликання позачергових сесій Верховної Ради, що мало місце, наприклад, у серпні 1997 р., але в цілому вносить стабільність в роботу парламенту, утверджує його як постійно діючий орган законодавчої влади України.

Ряд повноважень Президента стосуються його права впливу на законодавчу та іншу діяльність Верховної Ради. Пріоритетним серед них є право законодавчої ініціативи, тобто право вносити до Верховної Ради України законопроекти або пропозиції щодо прийняття законів. До того ж законопроекти, визначені Президентом як невідкладні, мають розглядатися Верховною Радою позачергово. Президент має право вносити законопроекти про внесення змін і доповнень до всіх розділів Конституції, в тому числі до розділу I "Загальні засади", розділу III "Вибори. Референдуми" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України", які за умови їх прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради затверджуються всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України.

Президент має також значні повноваження на завершальній стадії законодавчого процесу: підписання і оприлюднення законів. Відповідно до чинної Конституції Президентові належить право підписання законів, прийнятих Верховною Радою, і оприлюднення їх.

Схвалені Верховною Радою закони спочатку підписуються її Головою і надсилаються Президентові. Відповідно до Конституції (ст. 94) Президент протягом п'ятнадцяти днів після одержання закону підписує його та офіційно оприлюднює або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. В разі якщо Президент протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.

Якщо ж під час повторного розгляду закон оуде знову прийнятий Верховною Радою не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів.

Закон набуває чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування (ст. 94).

Одним з найважливіших і найдієвіших повноважень Президента як глави держави є його установчі повноваження щодо формування органів виконавчої влади: Кабінету Міністрів, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій.

Так, відповідно до ст. 106 Конституції Президент призначає за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра та припиняє його повноваження, приймає рішення про його відставку; призначає за поданням Прем'єр-міністра членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах.

Президент має також ряд інших повноважень щодо формування органів виконавчої влади та призначення посадових осіб. Він призначає на посади та звільнює з посад за згодою Верховної Ради Голову Антимонопольного комітету України, голову Фонду державного майна України, голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України; утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; скасовує акти Кабінету Міністрів та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Президент також призначає половину складу Ради Національного банку України, половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Ряд повноважень має Президент і щодо формування органів судової влади та контрольно-наглядових органів. Зокрема, Президент призначає третину складу Консти-

туційного Суду України; здійснює перші призначення на посаду професійного судді на перші п'ять років; призначає за згодою Верховної Ради на посаду Генерального прокурора України та звільнює його з посади; здійснює помилування.

Досить широке коло повноважень має Президент як гарант конституційного ладу, державного суверенітету, територіальної цілісності України; додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина та інших конституційних інститутів.

Відповідно до Конституції Президент є Головнокомандувачем Збройних Сил України, він призначає на посади та звільнює з посад вище командування Збройних Сил, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; очолює Раду національної оборони і безпеки; вносить до Верховної Ради питання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил у разі збройної агресії проти України; відповідно до закону приймає 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; приймає в 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; присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання й класні чини.

Як гарант Конституції і конституційного ладу України в цілому Президент, поряд з правом відкладального вето, має право звернення до Конституційного Суду з питань конституційності (відповідності Конституції) законів та інших правових актів Верховної Ради, актів Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (ст. 150 Конституції).

Президент має право також звернення до Конституційного Суду за висновком про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Вер-

ховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість (ст. 151 Конституції).

На випадок, коли вичерпані інші можливості гарантування додержання Конституції, Президент може звернутися по допомогу до народу. Зокрема, він має право призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України (ст. 156) та проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Як глава держави, Президент також приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні; нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними, здійснює інші повноваження, встановлені Конституцією.

Однією з особливостей статусу Президента є те, що він не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. Це є важливою гарантією як статусу Президента, так і конституційного ладу в цілому.

Свої функції і повноваження Президент здійснює в певних правових і організаційних формах, які, як правило, властиві лише цьому інституту державної влади.

Президент України на основі і на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Окремі види актів Президента скріплюються, відповідно до Конституції, підписами Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Для здійснення своїх повноважень Президент України в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, які називаються Адміністрацією Президента України.

Особливою організаційною формою гарантування Президентом конституційного ладу України, державної незалежності і безпеки є Рада національної безпеки і оборони, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Вона координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Її головою є Президент України, який формує персо-

нальний склад Ради національної безпеки і оборони. До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадами входять Прем'єр-міністр, Міністр оборони, Голова Служби безпеки, Міністр внутрішніх справ, Міністр закордонних справ. У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради.

Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента (ст. 107 Конституції).

## 5 Підстави дострокового припинення повноважень Президента України

Президент України обирається строком на п'ять років. Його повноваження, як правило, припиняються по закінченню цього терміну. Президент виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента.

Разом з тим можливе дострокове припинення повноважень Президента при наявності передбачених Конституцією підстав і додержання конституційно визначеної процедури.

Відповідно до ст. 108 Конституції України підставами дострокового припинення повноважень Президента є:

- 1) відставка;
- 2) неможливість виконання своїх повноважень за станом здоров'я;
- 3) усунення з поста в порядку імпічменту;
- 4) смерть.

Відставка Президента — добровільне припинення ним своїх повноважень. Заява Президента про відставку має проголошуватись ним особисто на засіданні Верховної Ради України.

Відставка Президента набуває чинності з моменту її проголошення. Дане конституційне положення є наслідком врахування світового досвіду дострокового припинення повноважень Президента за відставкою.

Юридичний факт неможливості виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров'я, як підста-

ва дострокового припинення його повноважень, має встановлюватись на засіданні Верховної Ради України, в умовах гласності і відкритості. Цей факт має підтверджуватись рішенням, прийнятим більшістю від конституційного складу Верховної Ради.

Підставою для прийняття такого рішення Верховною Радою є письмове подання Верховного Суду України за зверненням Верховної Ради і медичний висновок. Тобто сам по собі медичний висновок не є підставою для дострокового припинення повноважень Президента. Необхідне ще й письмове подання Верховного Суду України, яке містить юридичну оцінку медичного висновку.

Однією з найскладніших процедур дострокового припинення повноважень Президента є процедура усунення його з поста в порядку імпічменту, тобто відсторонення від посади, поста.

Відповідно до ст. 111 Конституції України Президент може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Ініціювання питання про усунення Президента з поста у порядку імпічменту здійснюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Вирішенню цього питання Верховною Радою має передувати парламентське розслідування. Для проведення розслідування Верховна Рада 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.

Рішення про усунення Президента з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертями від її конституційного складу. Розгляду цього питання має передувати перевірка справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отриманням висновку Верховного Суду про те, що дія-

ня, в яких звинувачується Президент, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

У разі дострокового припинення повноважень Президента України виникає питання про легітимне виконання його обов'язків до обрання нового Президента України. Відповідно до статей 108, 109, 110, 111 Конституції України, на період до обрання і вступу на пост нового Президента України обмежене коло обов'язків покладається на Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр України в період виконання ним обов'язків Президента не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 22, 25, 27 ст. 106 Конституції, тобто звертання із посланнями до народу та із щорічними позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції відповідно до ст. 156 Конституції, проголошувати 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 членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрації та припиняти інші 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 та здійснювати інші повноваження.

Обов'язки Президента Прем'єр-міністр може виконувати до дев'яноста днів, оскільки, за Конституцією (ч. 5, ст. 103), протягом цього періоду мають бути проведені вибори нового Президента України.

\*

# Глава 23

## Виконавча влада в Україні

### 1. Поняття виконавчої влади і система її органів

Однією з найбільш гострих для України проблем політико-організаційного характеру є проблема виконавчої влади.

Широко відомий у світі термін “виконавча влада” на протязі більш як 70-річної історії нашої держави був фактично вилучений з наукового, зокрема конституційно-правового, обігу. Тоді домінувала теорія про поєднання у радах законодавчої і виконавчої влади<sup>1</sup>. Здавалося, що всевладдя рад цілком поглинуло виконавчу владу як самостійну форму державновладних проявів.

Проте, як відомо, ради всіх ланок ніколи не були всевладними, про що свідчить багаторічна історія і практика радянського будівництва. Не були вони і органами влади і управління, як обґрунтовувалось у численній науковій літературі. Зокрема, про це свідчить те, що ради законодавчу роботу у повному обсязі ніколи не здійснювали. До того ж проекти рішень місцевих органів влади, як правило, готували виконавчі органи, і цим фактично підмінювали законодавчу владу. Звідси, з одного боку, практика підміни законодавчих актів підзаконними (виконавчими), а з іншого — безпосереднє втручання, як правило, некваліфікованих законодавців у сферу виконавчо-розпорядчих органів та в їх діяльність, що у підсумку призвело до того, що проблема державного будівництва в Україні — створення дійового механізму реалізації законів — й досі не розв’язана.

За весь період панування радянської влади так і не було сформовано справжньої нормативно-правової бази, яка б організаційно-функціонально закріплювала статус виконавчого апарату рад (оскільки сутнісна характеристика цих органів взагалі не була з’ясованою).

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. — Т. 36. — С. 72.

На жаль, до цього часу не розроблений і не розглянутий закон про виконавчу владу, незважаючи на те, що це питання давно поставлено на порядок денний<sup>1</sup>.

Як відомо, в умовах дії принципу поєднання влад замість терміна "виконавча влада" існував термін "державне управління (виконавчо-розпорядча діяльність)". У зв'язку з цим виникає закономірне питання: як співвідносяться такі категорії, як державне управління і виконавча влада?

З позицій західної науки конституційного права виконавча влада — це система органів державного управління (уряд, міністерства тощо)<sup>2</sup>, тобто система виконавчо-розпорядчих органів<sup>3</sup>.

Проте сутність категорії виконавчої влади не зводиться до визначення конкретних суб'єктів діяльності по реалізації державної влади.

Більш привабливим виявляється підхід, з позицій якого сутність виконавчої влади бачиться в тому, що це "правозастосувальна влада"<sup>4</sup>. Хоча, на наш погляд, і таке розуміння не розкриває у повному обсязі сутності цієї форми державної влади. Виконавча влада як реальна категорія має розкриватися через з'ясування основних рис державної влади в цілому.

Держава реально сприймається через іманентну їй владу, владні волевиявлення. Виразниками таких волевиявлень, згідно розподілу III Конституції України, є органи різних гілок єдиної державної влади. Ці органи об'єднує саме влада, а в державно-правовому плані їх об'єднують державновладні повноваження. Останні до-

---

<sup>1</sup> Козлов Ю. М. Исполнительная власть: исходные позиции // Вест. Моск. ун-та. — 1992. Сер. 11. Право. — № 3. — С. 21; Фрицький О. Ф. Десять питань розвитку законодавства в галузі конституційного права і державного будівництва до 2005 р.: Матеріали науково-практичної конференції "Концепція розвитку законодавства України". — К., 1996. — С. 183, 184.

<sup>2</sup> Див., напр.: Советский энциклопедический словарь. — М., 1987. — С. 509.

<sup>3</sup> Див., напр.: Шаповал В. Ваші органи сучасної держави. — К., 1995. — С. 63; Ткач Г. Й., Мартынов І. В. Державна виконавча влада в Україні: поняття, задання, шляхи вдосконалення // Вісн. Львів. ун-ту. Пробл. державотворення в Україні. — 1994. — Вип. 31. — С. 29.

<sup>4</sup> Див., напр.: Бельский К. С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении. — М., 1990. — С. 55, 60.

сить різномірні, саме тому вони здійснюються не одним, а багатьма різними за своїм функціональним призначенням органами. Можливі тут протиріччя, що державна влада єдина, а виразники її різні (законодавча, виконавча, судова влади), знімаються закріпленням в Конституції принципу "розподілу влад".

Законодавча влада в нашій державі ще тільки проходить процес становлення. Не склалася до цього часу й стала система судової влади. А от виконавча влада досить розвинута. Це пояснюється тим, що організація і діяльність цієї влади базуються на єдиних для будь-якої країни принципах соціального управління (на жаль, впровадження в діяльність органів виконавчої влади УРСР засад наукової організації управлінської діяльності, ініційоване українськими вченими у 70-х рр., не було послідовним).

На сучасному етапі розбудови Української держави існують: державне управління, успадковане від колишнього СРСР, і виконавча влада, що проголошена Конституцією України<sup>1</sup>.

Виконавча влада і державне управління є "статичною" і "динамічною" управлінської сфери діяльності держави<sup>2</sup>.

Ефективність діяльності державної влади залежить від узгодженості її складових. Тому державне управління в Україні має бути реформованим, вивільненим від адміністративно-командних методів минулого, а виконавча влада має бути не лише декларованою, а й побудованою у відповідності з Конституцією України.

Які ж складові мають визначати сутність виконавчої влади на сучасному етапі розбудови Української держави?

---

<sup>1</sup> Див., зокрема: *Петюков В. В., Фрицький Ю. В., Юзьков Л. П.* Наука управління і місцеві Ради. — К.: Вища школа, 1970; *Радянське будівництво / Під ред. О. Ф. Фрицького.* — К.: Вища школа, 1974; *Його ж* Місцеві Ради народних депутатів і управління. — К.: Вид-во КДУ вид. об'єднання «Вища школа», 1977.

<sup>2</sup> Докладніше з цього питання див.: *Авер'янов В. Б., Крутчак О. Д.* Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування. — Харків: Право, 1998. — С. 67; Концепція реформи адміністративного права України. — К., 1998. — С. 4; *Фрицький О. Ф.* Конституційно-правові аспекти виконавчої влади в Україні. Матеріали першої національної науково-практичної конференції "Адміністративне право: сучасний стан і напрямки реформувань". — Яремче, 1998. — С. 81, 82.

Для їх визначення необхідно:

— з'ясувати питання про співвідношення представницької і виконавчої гілок в системі єдиної державної влади України;

— визначити місце виконавчої влади в цій системі та її мету;

— перелічити зміст функцій, притаманних даній формі влади;

— вирішити питання про суб'єктів виконавчої влади та їх компетенцію;

— розкрити зміст правової форми діяльності суб'єктів виконавчої влади;

— з'ясувати особливості управління з боку суб'єктів виконавчої влади конкретними об'єктами.

Розподіл влад, як відомо, сприяє вдосконаленню механізму реалізації влади, забезпечує реальний, а не формальний розподіл функцій по керівництву суспільством.

Фундаментальне значення в управлінні мають такі складові: рішення, його реалізація (виконання), контроль (нагляд) за здійсненням рішення (включаючи в першу чергу охоронну функцію). Закладена у цій схемі логіка досить очевидна. Очевидним є і те, що єдина державна влада здійснюється у законодавчій, виконавчій і судовій формах. Однак не є очевидним інше, а саме те, що кожна з цих форм, як доводить теорія розподілу влад, повинна бути незалежною. Звичайно, абсолютна незалежність гілок влади неможлива. Мова лише йде про їх відносну самостійність, оскільки багато питань вирішуються ними разом.

У найбільш тісному зв'язку знаходяться законодавча і виконавча влади. Аналіз Конституції України дозволяє зробити висновок, що представницька влада може втручатися в сферу діяльності виконавчої, а остання — впливати на роботу Верховної Ради<sup>1</sup>.

Очевидно, оптимальне співвідношення цих влад слід шукати у співвідношенні основних форм їх діяльності. Представницька влада приймає закони, а виконавча —

---

<sup>1</sup> Солов'євич І. В. Деякі питання практики закріплення взаємовідносин законодавчої і виконавчої влади в Конституції України // Мат. наук.-практ. конференції "Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність". — К., 1997. — С. 217–219.

виконує їх, тобто основні форми діяльності цих органів — законодавча і виконавча. Крім того, кожна з гілок влади має й інші видові форми: установча і контрольна діяльність притаманні законодавчій владі, контрольна і правоохоронна форма роботи властиві владі виконавчій.

Що стосується місця виконавчої влади в системі єдиної державної влади, то воно визначається перш за все метою діяльності виконавчої влади. А нею є забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Мета, в свою чергу, вимагає чіткого визначення суто виконавчих функцій, які притаманні лише виконавчій владі і які не співпадають з функціями інших гілок влади.

Межа між законодавчою і виконавчою владами знаходиться в площині двох складових: рішення і виконання. При цьому слід визнати, що представницька влада лише приймає закони, але не розробляє механізми їх реалізації. Невдячна “чорнова” робота деталізації закону шляхом визначення механізму його здійснення завжди покладалася на органи виконавчої влади<sup>1</sup>. Механізм реалізації законів, фактично, і є механізмом самої виконавчої діяльності.

Відносна самостійність виконавчої влади знаходить свій безпосередній вираз у функціях, які покладені на суб'єктів виконавчої діяльності.

Аналіз повноважень суб'єктів виконавчої влади дозволяє виділити такі основні функції цих суб'єктів: соціально-політичну, правозастосувальну, правоохоронну, координацій, регулювання, організації.

Державна влада нерозривно пов'язана з політичною владою. Конкретно цей зв'язок виявляється у соціально-політичній функції виконавчої влади, яка спрямовує владно-політичну та владно-адміністративну діяльність всієї системи виконавчих органів на чітке і неухильне виконання законів та інших нормативно-правових актів і безпосереднє керівництво об'єктами управління.

---

<sup>1</sup> Відомий реформатор П. А. Столпін зазначав з цього приводу: “Як легко законодавцям давати закони, незалежачи від необхідності їх виконання” (Доповідь при відкритті 2-ї Державної Думи 2 березня 1907 р.).

На підставі соціально-політичної функції розкривається зміст наступної важливої функції виконавчої влади — правозастосувальної, яка являє собою систему дій, що мають яскраво виражений організаційний аспект. Правозастосувальна діяльність полягає у розробці і фактичному здійсненні організаційних заходів, спрямованих на те, щоб забезпечити втілення приписів правових норм у життя.

Правоохоронна функція виконавчої влади забезпечує хід реалізації правозастосувальної діяльності і належну поведінку всіх учасників керованих процесів.

Особливого значення набувають контроль і нагляд, які конкретизуються в таких основних формах: в забезпеченні податкової і митної політики держави, аудиті, наглядовій діяльності за функціонуванням конкретних об'єктів управління тощо.

У сучасний період особливого значення набуває функція координації виконавчої влади. Це пояснюється багатукладністю сфери управління. При цьому в правовиконавстві центр ваги зміщується у бік співробітництва і погодженості дій учасників координації і суттєво зменшується сфера безпосереднього адміністративного розпорядництва, характерного для діяльності виконавчих органів колишнього СРСР.

Поділ державної влади в Україні на гілки влади значно обмежив нормотворчість виконавчої влади. Головним засобом в її діяльності стало розпорядництво, що забезпечує здійснення практичних заходів по проведенню в життя законів й інших правових актів Верховної Ради України і Президента.

В обмеженому обсязі виконавча нормотворчість зберігається, зокрема, при розробці і здійсненні Кабінетом Міністрів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України (ст. 116 Конституції України).

У необхідних випадках регулювання має характер коректуючого впливу.

Розпорядництво не є жорстким засобом втручання в діяльність об'єктів, по відношенню до яких здійснюється управління. Воно має координуючий, коректуючий, реєстраційний, наглядовий і правоохоронний характер.

Суб'єктами виконавчої влади в Україні, які здійснюють перелічені функції, є: органи загальної компетенції — вищі органи у системі органів виконавчої влади; органи спеціальної компетенції — центральні органи державної виконавчої влади; місцеві органи державної виконавчої влади.

У своїй сукупності суб'єкти виконавчої влади утворюють єдину систему органів.

Виконавчій владі та системі її органів присвячено розділ VI Конституції "Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади".

Єдність системи органів виконавчої влади обумовлена: єдністю всієї державної влади, яка впливає з державної цілісності України; розмежуванням компетенції органів виконавчої влади; їх спільною діяльністю.

У межах цієї системи визначається порядок формування окремих її елементів. Очолює систему Кабінет Міністрів України — вищий орган виконавчої влади.

Середньою ланкою цієї системи є міністерства та центральні органи державної виконавчої влади, підпорядковані Кабінету Міністрів.

Органами виконавчої влади України місцевого або територіального рівня є, по-перше, органи виконавчої влади загальної компетенції, місцеві державні адміністрації в областях і районах, містах Києві та Севастополі, які підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. По-друге, до цього рівня відносяться також органи спеціальної (галузевої та функціональної) компетенції, які безпосередньо підпорядковані як центральним органам виконавчої влади, так і перебувають у підпорядкуванні відповідних місцевих органів виконавчої влади.

Компетенція органів виконавчої влади визначається окремо для кожної ланки системи органів виконавчої влади.

Згідно з п. 12 ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади.

Компетенція Кабінету Міністрів України визначена у ст. 116 Конституції України та Законі "Про Кабінет Міністрів України".

Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади сформульовані у відповідних Положеннях про ці органи.

Компетенція місцевих державних адміністрацій визначена ст. 119 Конституції України та Законом про місцеві державні адміністрації.

Нарешті, особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються, відповідно до ст. 118 Конституції України, окремими законами України (проекти яких вже розроблені).

У межах своєї компетенції вищі органи виконавчої влади організують реалізацію внутрішньої і зовнішньої політики Української держави; здійснюють керівництво і регулюють соціально-економічну сферу; забезпечують єдність системи виконавчої влади; спрямовують і контролюють діяльність підлеглих органів виконавчої влади; здійснюють управління власністю незалежно від її форми; розробляють і здійснюють загальнодержавні програми.

Для з'ясування сутності виконавчої влади необхідно торкнутися питання про зміст правової форми діяльності суб'єктів цієї влади: нормотворчість чи розпорядництво.

На протязі багатьох років відомча нормотворчість в Україні набула такого розповсюдження, що часто-густо підмінювала законодавство. Хоча, з іншого боку, це було пов'язано також з пасивністю законодавчого органу або великою кількістю законодавчих актів непрямої дії.

Які ж шляхи виходу з цього положення?

В юридичній літературі з цього приводу висловлені певні пропозиції.

Зокрема, пропонувалось позбавити апарат управління статусу фактичного законодавця, орієнтувати суб'єкти виконавчої влади не на правовстановлення, а на правозастосування. Виконавча нормотворчість повинна носити делегований характер. Акти виконавчої влади мають бути засобом правозастосування (виконання), а тому можливість їх видання слід безпосередньо визначити у відповідному законодавстві.

Виконавча нормотворчість у всіх інших випадках можлива лише як внутрішньосистемний захід регу-

лювання (внутрішня організація механізму управління).

Відомчої нормотворчості, яка має загальнообов'язковий характер, не повинно бути.

Доцільно, щоб виконавчі органи загальної компетенції могли в окремих випадках делегувати нормотворчі повноваження відомствам.

Нарешті, пропонувалось встановлення в законодавчих актах непрямой дії конкретних адресатів їх виконання з одночасним визначенням об'єму необхідних для цього підзаконних нормативних повноважень<sup>1</sup>.

Уявляється, що викладені пропозиції досить слушні і можуть бути використані в процесі розбудови виконавчої влади в Україні.

Найбільш чітко місце виконавчої влади в системі державної влади вимальовується в рамках відношення влада — конкретні об'єкти управління. Виконавча влада безпосередньо наближена до цих об'єктів, і вже через неї пов'язана з ними законодавча влада.

На жаль, Конституція України не визначає перелік об'єктів управління Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, та місцевих державних адміністрацій.

Відсутність переліку конкретних об'єктів робить здійснення управління з боку органів виконавчої влади безпредметним, що, у свою чергу, зводить здійснення правоохоронної, контрольно-наглядової функції управління нанівець.

Безумовно, визначення об'єктів управління виконавчої діяльності пов'язане з конкретними правами та свободами людини і громадянина, а також із закріпленими Конституцією формами власності — власності українського народу (ст. 13), приватної, державної, комунальної та інтелектуальної (ст. 41 Конституції України).

Саме цей зв'язок визначає правовий стандарт взаємовідносин органів виконавчої влади з особою, підприємствами, установами і організаціями. При цьому

---

<sup>1</sup> Докладніше див.: *Козлов Ю. М.* Исполнительная власть: сущность, функции // Вест. Моск. ун-та. — 1992. — Сер. 11. Право. — № 4. — С. 10, 11.

відносини не можуть бути однаковими, наприклад, для суб'єктів різних форм власності.

Так, Кабінет Міністрів України, відповідно до п. 5 ст. 116 Конституції, вправі у межах закону здійснювати управління всіма об'єктами державної власності. Одночасно він має забезпечувати рівні умови розвитку всіх форм власності (п. 5 ст. 116 Конституції України). Управлінський вплив на кожен з форм власності повинен бути різним (безумовно, відносно державної власності він є найбільш директивним).

Лише в межах закону громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної і комунальної власності (ч. 3 ст. 41 Конституції України).

Нарешті, Конституція надає людині і громадянину право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Ці форми власності є елементами громадянського суспільства, втручання в справи якого з боку держави повинно бути мінімальним (ч. 1 ст. 41 Конституції України). Природно, що й управління тут повинно зводитися до фіскальних методів, до державного захисту цих форм власності.

На жаль, якщо в законодавстві і перелічуються об'єкти управління, то вони безпосередньо пов'язуються лише з державною формою власності. Так, ст. 15 Закону "Про місцеві державні адміністрації" від 3 червня 1997 р. зазначає: "В управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку. У разі делегування місцевим державним адміністраціям, районним чи обласним радам відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад".

Таким чином, Конституція, законодавство про органи виконавчої влади визначають об'єкти управління лише відповідно до існуючих форм власності (що є цілком нормально у період існування економіки перехідного періоду).

Але впровадження виконавчої влади в Україні неможливе без законодавчого визначення об'єктів управ-

ління в різних галузях. Наприклад, в галузі освіти створення все нових і нових вищих учбових закладів як державних, так і комерційних, при умові фактичної тотожності їх правового статусу, призводить, по-перше, до безконтрольності в їх діяльності, по-друге, до знецінення загальнодержавного диплому (далеко не всюди є науково-педагогічні кадри, здатні дати відповідний обсяг знань на належному рівні), і по-третє, до надмірної кількості фахівців з кваліфікацією, яка не відповідає вимогам сьогодення. Тому законодавче визначення об'єктів у даній галузі, як і в інших галузях управління, є одним з головних завдань Верховної Ради України, оскільки діяльність органів виконавчої влади є вторинною, похідною від конкретного об'єкта управління. Саме від об'єкта управління залежить ступінь державного впливу на нього, визначення відповідних форм і методів управлінської діяльності.

Отже, виконавча влада є відносно самостійною формою єдиної державної влади України, вона має притаманні лише їй функції, які здійснюються системою органів виконавчої влади на підставі визначеного правового механізму реалізації законів та інших нормативно-правових актів за допомогою державного управління з метою реалізації прав і свобод людини і громадянина.

## 2. Кабінет Міністрів України — вищий орган у системі органів виконавчої влади, його склад, основні функції і повноваження

Згідно з Конституцією, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, яку складають центральні і місцеві органи виконавчої влади. Як вищий колегіальний орган, він здійснює владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи та контролюючи їх діяльність.

Визначення Кабінету Міністрів як вищого органу виконавчої влади відображає його роль і місце не лише у системі органів виконавчої влади, а й у системі державної влади України в цілому, характеризує його як орган, який здійснює виконання законів Верховної Ради України та нормативних актів Президента України.

Правове положення Кабінету Міністрів визначається Конституцією України; Законом "Про Кабінет Міністрів України"; нормативними актами Президента України і Кабінету Міністрів України.

Як вищий орган виконавчої влади Кабінет Міністрів очолює єдину систему виконавчої влади в Україні; забезпечує у відповідності з Конституцією здійснення функцій і повноваження виконавчої влади на території України; спрямовує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади; самостійно вирішує питання, які віднесені до його відання Конституцією України, законами Верховної Ради та указами Президента України.

В межах своєї компетенції Кабінет Міністрів організовує виконання нормативних актів, міжнародних договорів, конвенцій та угод, здійснює контроль за їх виконанням органами виконавчої влади та приймає відповідні заходи щодо усунення їх порушень.

Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом України і у своїй діяльності керується його актами (ст. 113 Конституції України). Одночасно він підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, але у межах, визначених Конституцією України.

Так, згідно з ч. 4 ст. 85 Конституції, Верховна Рада здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, а також приймає рішення щодо звіту про його виконання.

Верховна Рада України, крім того, відповідно до п. 13 ст. 85 Конституції, здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України.

Нарешті, представницький орган України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

При цьому 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 (ст. 87 Конституції України).

Певні складності виникають при організації виконавчої влади, здійснюваної Кабінетом Міністрів України. Вони відображають боротьбу між законодавчою гілкою влади і Президентом.

Парламентський варіант вирішення цього питання протягом майже шести років базувався на презумпції верховенства Верховної Ради України по відношенню до органів виконавчої влади і перш за все до Кабінету Міністрів. Але така позиція фактично нічого не залишала від розподілу влад в його юридичному розумінні і перетворювала Уряд не у виконавчий орган державної влади, а у виконавчий апарат Верховної Ради, позбавлений самостійності і незалежності.

Президентський підхід знаходив свій вираз у тому, що Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади, підзвітним Президенту України. У даному варіанті яскраво простежувалося прагнення закріпити незалежність виконавчої влади відповідно до принципу поділу влад. Така позиція є обгрунтованою і має право на існування. Вона виявляє прагнення виконавчої влади захистити себе від постійного втручання законодавчої влади у її власну сферу діяльності, від спроб парламенту перетворити Кабінет Міністрів України у власний робочий орган, позбавити його практично всіх атрибутів самостійної гілки єдиної державної влади.

В період, коли Президент України, згідно з Конституцією, мав статус глави держави і глави виконавчої влади, організація цієї влади здійснювалась ним. Проте практична реалізація цього повноваження Президентом зіткнулася з цілою низкою складних проблем. По-перше, не було з'ясовано, що таке виконавча влада і в чому її відмінність від колишніх виконавчо-розпорядчих органів (хоча це питання могло бути вирішено шляхом прийняття вже згаданого Закону про виконавчу владу).

По-друге, не було підготовлено і прийнято пакету законодавчих актів щодо закріплення правових засад цієї влади. Зокрема, це стосується Закону "Про Кабінет Міністрів України".

Зі зміною статусу Президента України, коли він згідно з новою Конституцією є главою держави, тобто не

входить до жодної гілки влади, питання про сутність, правові засади виконавчої влади, як окремої гілки державної влади, по суті не було вирішеним до кінця.

Так, Конституція України не містить у собі положення, які б визначали саме характер виконавчої влади, оскільки розділ VI "Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади" висвітлює лише питання щодо системи органів виконавчої влади, проте, хто ж визначає і формує цю систему, у цьому розділі у повному обсязі не сказано.

А в інших розділах зазначено, що організацію і діяльність органів цієї гілки влади визначає Верховна Рада, а формує її Президент (п. 12 ст. 92, п. 10 ст. 106 Конституції України).

"Характер організації будь-якої установи, — писав свого часу В. Ульянов, — природно і неминуче визначається змістом діяльності цієї установи"<sup>1</sup>. Це положення уявляється принциповим і в сучасний період.

Для з'ясування питання про правову природу виконавчої влади доцільно проаналізувати повноваження тих органів, які визначають організацію та функціонування.

У відповідності з п.п. 10 і 15 ст. 106 Конституції України Президент України одноособово призначає за поданням Прем'єр-Міністра України членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади.

Такі повноваження підтверджуються міжнародною практикою багатьох держав.

Проте, згідно з п. 12 ст. 92 Конституції України, виключно законодавча влада в особі Верховної Ради законами України визначає організацію і діяльність органів виконавчої влади. Якщо буквально розуміти положення цього пункту ст. 92 Конституції, то в практичній площині воно означатиме: законодавчий орган повинен прийняти майже 100 законів, зокрема, про Кабінет Міністрів України, про міністерства й інші центральні відомства (а їх більше як 56); а також про місцеві державні адміністрації в областях, районах, містах Києві та

<sup>1</sup> Лещин В. И. Полн. собр. соч. — Т. 6. — С. 99.

Севастополі. Це, безумовно, призведе до порушення балансу законодавчої і виконавчої влади.

Водночас треба брати до уваги, що законодавчий орган не має права призначати і звільняти з посади міністрів та інших керівників центральних органів виконавчої влади, оскільки це виключне право Президента.

Згадані повноваження Президента України по організації і діяльності виконавчої влади безпосередньо впливають з форми правління в Україні.

Відомо, що глава держави в президентських республіках, виступаючи, як правило, в якості глави держави, водночас є одноосібним носієм виконавчої влади і главою уряду. Тому він самостійно призначає та звільняє з посади членів кабінету, визначає його політику й структуру.

Інша справа — напівпрезидентська республіка, якою є і Україна. У таких державах право глави держави призначати і звільняти міністрів, безпосередньо впливати на організацію і діяльність уряду має обмежений характер, оскільки уряд формується із врахуванням розстановки партійних сил у парламенті, а його главою є прем'єр-міністр. Глава держави у напівпрезидентській республіці не обов'язково є одноосібним носієм виконавчої влади, а здебільшого поділяє ці повноваження з прем'єр-міністром, який очолює уряд. Повноваження глави держави і глави уряду щільно переплетені, при цьому глава держави відповідає за вирішення загальних, стратегічних питань, контролює ключові сфери діяльності уряду, а прем'єр-міністр несе відповідальність за повсякденне, практичне управління. Не досить чітке розмежування законодавчої і виконавчої влади щодо їх компетенції, як це спостерігається у Конституції України, може призвести до "порушення або зміни притаманної їй або іншій формі правління єдності структури управління, причому одночасно можуть виникнути нові види відносин, колізії і непогодженості, яких немає у "відпрацьованих формах правління"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Чиркин В. Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Гос. и право. — 1994. — № 1. — С. 110.

Мабуть, згаданої колізії могло б не бути, якби при формулюванні п. 12 ст. 92 Конституції України був врахований позитивний, на наш погляд, досвід колишнього СРСР при вирішенні подібних питань. Як відомо, союзне законодавство вирішувало питання законотворчості в колишніх союзних республіках за допомогою Основ відповідних галузей законодавства, на підставі яких республіки розробляли власне законодавство. У цьому зв'язку було б доцільно, щоб законодавчий орган з питань організації і діяльності виконавчої і судової влади приймав також лише Основи такої організації і діяльності. Такий підхід дав би змогу двом іншим гілкам влади на підставі таких Основ розробляти й приймати конкретизовані нормативні акти щодо власної організації.

Це тим більше стосується виконавчої влади, формування якої — виключне право Президента. На підставі Основ організації і діяльності цієї влади він міг би нормативними указами регулювати питання організації і діяльності всіх ланок виконавчої влади в Україні.

Згідно із ст. 114 Конституції, до Кабінету Міністрів входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, три віце-прем'єр-міністри, міністри закордонних справ, юстиції, фінансів, оборони, внутрішніх справ, інші міністри.

За поданням Прем'єр-міністра України Президент України призначає міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також осіб, які не очолюють міністерство чи інший центральний орган виконавчої влади.

Чисельність Кабінету Міністрів України, згідно з Законом "Про Кабінет Міністрів України", не може перевищувати 25 чоловік (ст. 5).

Члени Кабінету Міністрів України є вищими посадовими особами виконавчої влади України, на них не поширюється дія закону про державну службу.

Слід зазначити, що більшість конституцій країн світу не визначають кількісний склад уряду: це питання регулюється актами глави держави про призначення уряду. В деяких країнах, зокрема латиноамериканських, подібна регламентація суперечить офіційній доктрині, яка

стверджує, що “ніякий конституційний бар’єр не повинен стримувати зростання обсягу і форм реалізації урядової діяльності”<sup>1</sup>.

Проте законодавство ряду країн встановлює як мінімальну, так і максимальну кількість членів уряду. До складу уряду Норвегії, наприклад, можуть входити прем’єр-міністр і не менше семи міністрів. До уряду Ірландії — від 7 до 15 міністрів.

Голова Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за згодою Верховної Ради України (п. 12 ст. 85, п. 9 ст. 106 Конституції України).

Процес призначення Прем’єр-міністра України складається з таких стадій: визначення Президентом кандидатури на цю посаду, розгляд Верховною Радою України цієї кандидатури, у разі відхилення — наступне внесення та розгляд кандидатури на пропонувану посаду; призначення Прем’єр-міністра України.

Президент України не пізніше ніж на десятий день після вступу на посаду або припинення повноважень Кабінету Міністрів, після консультацій з Головою Верховної Ради України та уповноваженими представниками депутатських груп і фракцій вносить на розгляд Верховної Ради кандидатуру на посаду Прем’єр-міністра України.

Верховна Рада України розглядає внесену Президентом України кандидатуру на посаду Прем’єр-міністра не пізніше як у 10-денний строк з дня внесення на пленарному засіданні, на якому Президент України представляє внесену ним кандидатуру.

Кандидат на посаду Прем’єр-міністра України виступає з програмною заявою про основні напрями діяльності Уряду. Постанова Верховної Ради України про призначення кандидата на посаду Прем’єр-міністра України вважається прийнятою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради.

У разі відхилення Верховною Радою кандидатури, внесеної Президентом України, Президент у 7-денний строк після консультації з Головою Верховної Ради та уповноваженими представниками депутатських груп і

<sup>1</sup> Сравнительное конституционное право. — М., 1968. — С. 635.

фракцій, вносить на розгляд Верховної Ради України нову кандидатуру на цю посаду.

У разі повторного відхилення Верховною Радою України кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить на розгляд Верховної Ради України кандидатуру, погоджену з депутатськими групами та фракціями, що спільно об'єднують більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Про погодження кандидатури складається протокол, який скріплюється підписами Президента України та уповноважених представників відповідних депутатських груп і фракцій.

Кожний наступний розгляд Верховною Радою України кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України (за винятком першого) відбувається в тому ж порядку, але не пізніше як у семиденний строк.

Після одержання згоди Верховної Ради України Президент України в 3-денний термін видає Указ про призначення Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр України протягом 14 днів з дня свого призначення на посаду вносить Президентові України пропозиції щодо структури та персонального складу Кабінету Міністрів України та інформує про них Верховну Раду України. На підставі подання Прем'єр-міністра Президент видає Указ про призначення членів Кабінету Міністрів України. Структура та загальна чисельність Кабінету Міністрів затверджується Указом Президента.

На підставі подання Прем'єр-міністра Президент після затвердження структури та загальної чисельності Кабінету Міністрів України, видає указ про призначення списком членів Кабінету Міністрів. У списку повинно бути не менше двох третин від загальної чисельності членів Кабінету Міністрів.

Новосформований Кабінет Міністрів України набуває повноважень з моменту складення присяги не менш ніж двома третинами від загальної чисельності Кабінету Міністрів на пленарному засіданні Верховної Ради України в присутності Президента України не пізніше ніж через 10 днів після сформування Кабінету Міністрів Ук-

раїни. Відмова члена Кабінету Міністрів України скласти присягу має наслідком звільнення його з посади.

До складу Кабінету Міністрів можуть бути призначені громадяни України, які володіють державною мовою. Члени Кабінету Міністрів не можуть бути народними депутатами України або мати інший представницький мандат, не мають права поєднувати свою 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.

Проте слід зазначити, що згадані вимоги до кандидатів на посаду міністрів не є вичерпними.

Так, недостатньою, на наш погляд, є вимога про громадянство України. Аналіз законодавства інших країн дає підставу стверджувати, що це не формальне питання, адже необхідний певний строк проживання в країні, щоб стати кандидатом у міністри. Такий строк у деяких країнах визначається у 10 років (у Швеції, Мексиці, Парагваї та ін.).

Не визначені і вікові межі, необхідні для зайняття цієї посади.

Зовсім не простою є проблема щодо поєднання роботи міністрів в Уряді з їх участю у діяльності Верховної Ради в якості депутатів, а також з іншою роботою. Законодавство країн світу вирішує цю проблему далеко неоднозначно.

Так, у країнах з президентською формою правління, а також в Австрії, Нідерландах, Норвегії, Франції члени уряду не можуть бути депутатами. Наприклад, згідно з Конституцією Франції, депутат парламенту, який призначений міністром (або міністр, якого обрано до парламенту), повинен протягом місяця зробити відповідний вибір.

В таких країнах, як Велика Британія, Австралія, Індія, Нова Зеландія та ін., міністри, навпаки, повинні бути депутатами. Згідно з Конституцією Австралії, "жоден з міністрів не має права займати свою посаду більше 3-х місяців, якщо він не є членом парламенту".

У деяких країнах (Данія, Іспанія, Фінляндія) міністри можуть, але не зобов'язані, бути депутатами.

Уявляється, що до згаданого розділу доцільно впровадити норму про заборону професійної діяльності кандидатів у міністри, зайняття ними інших посад, які оплачуються (як передбачено законодавством Франції, Румунії, ФРН).

Новоутворений Кабінет Міністрів України не пізніше ніж у двомісячний строк після набуття повноважень подає на розгляд Верховної Ради України Програму діяльності на термін своїх повноважень, у якій міститься концептуальне викладення стратегії діяльності, засобів та строків виконання завдань Кабінету Міністрів України.

Програма діяльності Кабінету Міністрів розглядається Верховною Радою України на пленарному засіданні не пізніше як у 10-денний строк з дня її подання і вважається схваленою, якщо за Постанову Верховної Ради України про Програму діяльності Кабінету Міністрів проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради.

Верховна Рада може надати Кабінетові Міністрів можливість протягом тридцяти днів доопрацювати Програму діяльності Кабінету Міністрів України на основі вивчення пропозицій і зауважень, висловлених при обговоренні у комітетах та на пленарному засіданні Верховної Ради.

У разі відхилення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Верховна Рада розглядає питання про недовіру Кабінету Міністрів відповідно до Конституції України.

Кожен член Кабінету Міністрів України може бути звільнений з посади Президентом України за власною ініціативою або за поданням Прем'єр-міністра України. У свою чергу, кожен член Кабінету Міністрів України з політичних чи особистих мотивів вправі заявити Президентові України про свою відставку. Про намір подати заяву про відставку член Кабінету Міністрів попередньо повідомляє Прем'єр-міністра України.

З питань припинення повноважень, прийняття чи неприйняття відставки членів Кабінету Міністрів України Президент України видає відповідні укази.

Члени Кабінету Міністрів, відставка яких прийнята Президентом, за його дорученням продовжують викону-

вати свої повноваження до набуття повноважень новими членами Кабінету Міністрів України, але не довше ніж 30 днів.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою. Він також входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, у межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів (ст. 114 Конституції України).

Кабінет Міністрів утворюється на строк повноважень Президента України.

Повноваження Кабінету Міністрів України припиняються у випадках: обрання нового Президента України; прийняття Президентом рішення про припинення повноважень Прем'єр-міністра України; прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України; відставки або смерті Прем'єр-міністра України (ст. 115 Конституції України).

Доцільно розглянути зазначені випадки докладніше.

У випадку обрання нового Президента України Прем'єр-міністр подає йому заяву про відставку Уряду на церемонії вступу Президента на посаду (інаугурації) після складення Президентом присяги.

Повноваження Кабінету Міністрів можуть бути припинені за рішенням Президента України. У зв'язку з цим Президент видає Указ, а Прем'єр-міністр невідкладно подає Президентові заяву про відставку Кабінету Міністрів, яка приймається главою держави.

Згідно зі ст. 87 Конституції України, Верховна Рада України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри.

Прем'єр-міністр України, отримавши постанову Верховної Ради України про недовіру Кабінету Міністрів України, невідкладно вручає Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів, яка приймається Президентом.

Припинення повноважень Кабінету Міністрів можливе також у зв'язку з відставкою або смертю Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр вправі заявити Президентові України про свою відставку. Президент протягом 10 днів з дня отримання заяви приймає рішення про відставку Прем'єр-міністра або про неприйняття відставки.

Кабінет Міністрів, відставку якого прийнято Президентом, за дорученням Президента продовжує виконувати свої повноваження до складення присяги новоформованим Кабінетом Міністрів, але не довше шестидесяти днів (ст. 115 Конституції України). Таке доручення дається у формі указу Президента.

Підстави припинення повноважень Уряду у зв'язку з відставкою або смертю Прем'єр-міністра України є проблематичними.

Цілковиті визначені наслідки, коли Кабінетові Міністрів висловлює недовіру законодавчий орган або відставка здійснюється за ініціативою Президента або ж самого Уряду. Але беззаперечною є відставка Уряду у разі звільнення Прем'єр-міністра з посади за його власним бажанням чи особливо у зв'язку з його смертю.

Чому такі обставини тягнуть за собою відставку Уряду у повному складі? Адже в останньому випадку вини самого Прем'єра, а особливо членів Кабінету Міністрів, немає.

Крім того, незрозуміло, хто саме заміщує Прем'єр-міністра України на період, коли Кабінет Міністрів виконує свої тимчасові обов'язки.

Для організації державної виконавчої влади принципове значення має законодавче закріплення функцій і повноважень Кабінету Міністрів України.

Зміст функцій і компетенції Кабінету Міністрів закладено у ст. 116 Конституції України. Деталізуються вони у Законі "Про Кабінет Міністрів України".

Загальновідомо, що компетенція завжди дається під відповідну функцію, тобто функція — первинна, компетенція, як похідна від неї, — вторинна. Проте перелік основних функцій Кабінету Міністрів України у загальному розділі не наводиться.

Як зазначається у Законі, компетенція Кабінету Міністрів України спрямована на організацію виконання Конституції і законів України, актів Президента та Кабінету Міністрів, Програми його діяльності у сферах економіки, соціального і культурного розвитку, забезпечення прав і свобод людини, науково-технічної діяльності, фінансів і оподаткування, зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення національної безпеки і обороноздатності країни, здійснення постійного контролю за виконанням органами виконавчої влади Конституції та актів законодавства України, прийняття заходів по усуненню недоліків у роботі цих органів.

Основний прояв компетенції — це, як відомо, повноваження. Про них йдеться у ст. 23 Закону “Про Кабінет Міністрів України”.

Аналіз цієї статті свідчить про те, що мова у ній ведеться лише про сфери керівництва. Але ж поряд зі сферами існують і конкретні галузі, про які взагалі нічого не згадується.

Назва цієї статті — “Основні функції та повноваження Кабінету Міністрів України в окремих сферах”. Проте зміст її свідчить, що фактично в ній наводиться простий перелік основних напрямів діяльності Кабінету Міністрів в деяких галузях.

Закон “Про Кабінет Міністрів України” регламентує повноваження Уряду у сферах: економіки та фінансів; соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, охорони навколишнього природного середовища; правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини і громадянина; зовнішньої політики; національної безпеки й обороноздатності; охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності.

Кабінет Міністрів України організовує проведення єдиної політики у сфері державної служби, вживає заходів щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади, управління державними підприємствами, установами та організаціями, підготовки і підвищення професійного рівня кадрів державних службовців.

Кабінет Міністрів України з власної ініціативи або за дорученням Верховної Ради України розробляє і подає на розгляд Верховної Ради України плани організаційних, фінансових, матеріально-технічних інформаційних заходів для впровадження законів у життя.

Кабінет Міністрів здійснює інші функції та повноваження, які визначаються Конституцією і законами України, та функції, що визначаються актами Президента.

Кабінет Міністрів у разі необхідності може передавати для тимчасового чи безстрокового виконання окремі функції та повноваження міністерствам, іншим центральним і місцевим органам виконавчої влади, якщо інше не передбачено законом, з одночасною передачею їм фінансових і матеріальних ресурсів, необхідних для належного виконання цих функцій та повноважень.

Кабінет Міністрів забезпечує нагляд і контроль за виконанням делегованих ним функцій і повноважень, несе відповідальність за результати їх виконання.

Крім того, Закон визначає повноваження Кабінету Міністрів України по керівництву системою органів виконавчої влади та сприянню місцевому самоврядуванню. До них, зокрема, відносяться повноваження Кабінету Міністрів у відносинах: з міністерствами, державними комітетами та іншими центральними органами виконавчої влади і з Радою міністрів Автономної Республіки Крим і підвідомчими їй органами; з місцевими державними адміністраціями; підвідомчими йому державними організаціями; а також повноваження у зв'язку із сприянням місцевому самоврядуванню.

У Законі закріплені повноваження Уряду у відносинах з Президентом України та створюваними при ньому органами.

До групи цих повноважень відносяться: участь Кабінету Міністрів у виконанні повноважень Президента України; підготовка Урядом пропозицій з питань повноважень Президента; відносини з Радою національної безпеки і оборони України; відносини з консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами при Президентові України.

Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Верховною Радою України та її органами вклю-

чають: здійснення Урядом права законодавчої ініціативи у Верховній Раді; участь Кабінету Міністрів у процесі розгляду питань Верховної Ради; повноваження у зв'язку із затвердженням і контролем за виконанням Державного бюджету України, підготовкою, затвердженням і виконанням загальнодержавних програм; звітування перед Верховною Радою про свою діяльність; відносини Уряду з Рахунковою палатою; повноваження, пов'язані з підконтрольністю Кабінету Міністрів України Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини; відповіді Уряду та його членів на депутатські звернення та запити; розгляд Кабінетом Міністрів звернень комітетів і комісій парламенту; регулярне інформування народних депутатів України про результати роботи Кабінету Міністрів.

До повноважень Кабінету Міністрів України у відносинах з іншими державними органами та організаціями, об'єднаннями громадян належать такі права і обов'язки: право звернення Кабінету Міністрів до Конституційного Суду України та участь в його формуванні; взаємодія з Національним банком України; взаємодія Уряду з Антимонопольним комітетом України та Фондом державного майна України; відносини Кабінету Міністрів України з органами місцевого самоврядування; повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з об'єднаннями громадян.

Взагалі ж, що стосується повноважень Кабінету Міністрів України, уявляється, що навряд чи доцільно викладати перелік всіх повноважень Уряду України в різних сферах, оскільки діяльність цього органу пов'язана, насамперед, з оперативним управлінням, яке здійснюється не лише в правовій формі, а й організаційній. Зазначимо, що законодавство більшості країн світу не містить розгорнутих положень щодо компетенції уряду. Як правило, до основних повноважень уряду відноситься, звичайно, здійснення загального керівництва і управління справами держави, виконання законів, які стосуються Уряду, складання й реалізація Державного бюджету, координація діяльності окремих міністерств і відомств.

Організовує всю роботу по виконанню покладених на Кабінет Міністрів України повноважень Прем'єр-міністра України.

Прем'єр-міністр України як глава Кабінету Міністрів України: керує роботою Кабінету Міністрів України та його Секретаріату, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою України та інших завдань, покладених на Кабінет Міністрів; спрямовує, координує та контролює діяльність вице-прем'єр-міністрів і міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, дає доручення та вказівки, обов'язкові до виконання цими посадовими особами; входить із поданням до Президента України про створення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; представляє Президенту України кандидатури до складу Кабінету Міністрів та подає пропозиції про звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України; вносить на розгляд Кабінету Міністрів України кандидатури на посади керівників центральних органів виконавчої влади (крім міністерств), голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій і вносить пропозиції щодо звільнення з цих посад; організовує роботу Кабінету Міністрів України та головує на його засіданнях; вступає в зносини з урядами інших держав, веде переговори і підписує договори України відповідно до закону; у випадках, передбачених статтею 106 Конституції України, скріплює підписами укази Президента України; підписує акти Кабінету Міністрів України та видає розпорядження Прем'єр-міністра України; бере за посадою участь у роботі Ради національної безпеки і оборони України; визначає повноваження та забезпечує взаємодію членів Кабінету Міністрів України; вживає заходів дисциплінарної відповідальності, крім звільнення з посади, до членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та їх заступників; у випадках і в межах, визначених Конституцією України, виконує обов'язки Президента України у разі дострокового припинення

Його повноважень; виконує інші повноваження, передбачені законами України.

Світовий досвід свідчить, що до повноважень Прем'єр-міністра має бути включена найважливіша прерогатива глави уряду будь-якої країни, яка полягає, як правило, у визначенні основних напрямів політичного курсу уряду, координації діяльності окремих міністерств. Наприклад, у відповідності з Конституцією ФРН Федеральний канцлер "встановлює основні напрями політики і несе за це відповідальність" (ст. 65).

Перший віце-прем'єр-міністр України та віце-прем'єр-міністр України як заступники Прем'єр-міністра України: визначають шляхи забезпечення реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України у закріплених за ними напрямах і сферах діяльності; згідно з розподілом повноважень спрямовують, координують та контролюють роботу міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади для виконання завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, дають в оперативному порядку доручення та вказівки, обов'язкові до виконання цими органами; попередньо розглядають і погоджують проекти законів України, актів Президента України, що готуються Кабінетом Міністрів України, та проекти відповідних актів Кабінету Міністрів, вживають заходів для усунення розбіжностей щодо них серед членів Кабінету Міністрів; забезпечують згідно з розподілом повноважень взаємодію Кабінету Міністрів з Президентом та Верховною Радою в процесі підготовки, прийняття і реалізації нормативних актів, а також поточної діяльності Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади; керують за дорученням Президента України відповідними колегіальними консультативно-дорадчими органами (радами, комісіями тощо); за дорученням Прем'єр-міністра представляють Кабінет Міністрів у відносинах з іншими органами, організаціями в Україні та за її межами; за повноваженнями, наданими актами Кабінету Міністрів, ведуть переговори і підписують від імені Кабінету Міністрів України міжурядові договори; заміщають Прем'єр-міністра України у разі його відсутності, діючи в межах, визначених Прем'єр-міністром України, виконують інші

повноваження, передбачені законами України, а також функції, визначені актами Кабінету Міністрів, розпорядженнями Прем'єр-міністра.

Міністри України як члени Кабінету Міністрів України: забезпечують розробку та реалізацію державної політики у доручених їм сферах; здійснюють керівництво відповідними міністерствами та сферами державного управління; за власною ініціативою чи за дорученням Кабінету Міністрів, Прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністра готують питання на розгляд Кабінету Міністрів; беруть участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів та вносять пропозиції щодо порядку денного цих засідань; за дорученням Прем'єр-міністра представляють Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, організаціями в Україні та за її межами; за повноваженнями, наданими актами Кабінету Міністрів України або за його дорученням ведуть переговори та підписують від імені Кабінету Міністрів України міжурядові договори; виконують інші повноваження, передбачені законами, та інші функції, визначені актами Президента України і Кабінету Міністрів України, розпорядженнями Прем'єр-міністра України та дорученнями віце-прем'єр-міністрів України.

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом виконавчої влади. Тому основною організаційно-правовою формою його діяльності є засідання, які скликаються Прем'єр-міністром. Періодичність проведення засідань Кабінету Міністрів визначається Прем'єр-міністром з урахуванням пропозицій інших членів Кабінету Міністрів України.

Засідання Кабінету Міністрів скликаються Прем'єр-міністром також за ініціативою Президента України або не менше однієї п'ятої від загальної чисельності Кабінету Міністрів. Засідання є повноважним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини від загальної чисельності Кабінету Міністрів України.

У разі неможливості міністра взяти участь у засіданні Кабінету Міністрів його заміщає з правом дорадчого голосу перший заступник міністра, а у виняткових випадках — один із заступників міністра.

Кабінет Міністрів України за пропозиціями членів

Кабінету Міністрів затверджує перелік осіб, які мають право постійно брати участь у його засіданнях з правом дорадчого голосу.

На засіданнях Кабінету Міністрів головує Прем'єр-міністр або Президент, якщо засідання проводиться за його ініціативою.

На засіданні Кабінету Міністрів може бути розглянуто будь-яке питання повноважень Уряду.

Порядок денний засідання Кабінету Міністрів затверджує Кабінет Міністрів України. Проект порядку денного вноситься Прем'єр-міністром України з урахуванням пропозицій інших членів Кабінету Міністрів України.

На основі розгляду питань порядку денного засідання Кабінету Міністрів здійснюється підготовка проектів актів Уряду, проводиться їх експертиза, обговорення та розгляд, після чого нормативні акти Кабінетом Міністрів приймаються і оприлюднюються у формі постанов.

Для здійснення кваліфікованої допомоги Кабінету Міністрів Прем'єр-міністр своїм розпорядженням може утворювати постійні або тимчасові робочі та консультативні органи Кабінету Міністрів у формі рад, комітетів чи комісій.

До участі в робочих та консультативних органах Кабінету Міністрів залучаються народні депутати України, державні службовці, науковці та інші фахівці на громадських засадах. Працівники невідомчих Кабінету Міністрів органів та організацій залучаються за їх згодою.

Для організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності Кабінету Міністрів утворюється Секретаріат Кабінету Міністрів. До складу Секретаріату входять патронажні служби членів Кабінету Міністрів, а також структурні підрозділи з питань: юридичного забезпечення; інформаційно-аналітичного забезпечення; зв'язків з Верховною Радою та Президентом; регіональної політики та місцевого самоврядування; зв'язків з засобами масової інформації; забезпечення дипломатичного протоколу; кадрового забезпечення; організації діловодства; матеріально-технічного, транспортного та соціально-побутового забезпечення.

Патронажні служби членів Кабінету Міністрів України формуються самими членами Уряду і підпорядковані їм. Інші підрозділи Секретаріату Кабінету Міністрів України підпорядковуються Міністру Кабінету Міністрів України.

### 3. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади

Центральними органами виконавчої влади в Україні є міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Міністерство чи інший центральний орган державної виконавчої влади очолює міністр або керівник, якого призначає за поданням Прем'єр-міністра України Президент України.

Спрямовує і координує роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади Прем'єр-міністр (п. 10 ст. 106, п. 5 ст. 114 і п. 9 ст. 116 Конституції України).

Конституція України окремо не закріплює правовий статус вищеперелічених посадових осіб центральних органів виконавчої влади. Ї це цілком закономірно, оскільки їх діяльність нерозривно пов'язана з роботою Кабінету Міністрів.

В Законі "Про Кабінет Міністрів України" міститься чимало положень, які стосуються організації діяльності центральних органів виконавчої влади. Більш конкретно це питання висвітлюється у "Загальному положенні про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади", затвердженому Указом Президента України від 12 березня 1996 р.<sup>1</sup>, а також в окремих Положеннях про відповідні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади<sup>2</sup>.

Заслуговує на увагу те, що в офіційний обіг впроваджена правильна формула — "центральні органи виконавчої влади", яка замінила досить розпливчату "центральні органи державного управління", що тлумач

<sup>1</sup> Урядовий кур'єр. — 1996. — 28 берез.

<sup>2</sup> Див., напр.: Положення про Міністерство юстиції України від 30 грудня 1997 р.

чилась нерідко довільно і не відображала змісту виконавчої державної влади.

На жаль, у зазначених актах дається лише родове поняття органу виконавчої влади. Тому досить важко з'ясувати функціональне призначення окремих видів органів цієї влади. Було б доцільно у процесі подальшого законодавчого закріплення статусу центральних органів виконавчої влади визначити їх систему — міністерства України, Державні комітети України, відомства, до яких належать головні управління, комісії, агенції та деякі інші органи.

Міністерство, звичайно, визначається як центральний орган виконавчої влади, який здійснює керівництво дорученою йому галуззю управління або сферою діяльності.

В Україні створено 27 міністерств: внутрішніх справ, вугільної промисловості, економіки, енергетики і електрифікації, закордонних справ, зв'язку, зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі, інформації, культури і мистецтв, лісового господарства, машинобудування, військово-промислового комплексу і конверсії, оборони, освіти, охорони здоров'я, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, праці, промисловості, рибного господарства, агропромислового комплексу, соціального захисту населення, статистики, транспорту, з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, у справах сім'ї та молоді, фінансів, юстиції.

Окремі посади займають Державний міністр України та Міністр Кабінету Міністрів України.

Державний комітет — центральний орган виконавчої влади, який здійснює міжгалузеве управління відповідними сферами.

В Україні існує 24 Державних комітети: по використанню ядерної енергії; по водному господарству; по геології і використанню надр; по гідрометеорології; з енергозбереження; по житлово-комунальному господарству; по земельним ресурсам; по матеріальних резервах; з медичної та мікробіологічної промисловості; по нагляду за охороною праці; нафтової; газової та нафтопереробної промисловості; з питань державних секретів та

технічного захисту інформації; з питань садівництва, виноградарства та виноробної промисловості; у справах національностей та міграції; у справах релігії; у справах захисту прав споживачів; у справах охорони державного кордону; у справах містобудування і культури; по стандартизації, метрології та сертифікації; телебачення і радіомовлення; по туризму; з фізичної культури і спорту; по харчовій промисловості; служби безпеки.

Дати визначення відомства, на відміну від визначень міністерства та державного комітету, дещо складніше.

З одного боку, є досить чітка формальна ознака, яка дозволяє відділити відомство від міністерства та державного комітету — керівники двох останніх за посадою повинні входити до складу Кабінету Міністрів України.

З другого боку, функціональна характеристика відомств інша, ніж у міністерств і державних комітетів. Їх функції більшою мірою пов'язані з контролем, наглядом, державним регулюванням.

Тому можна визначити сутність відомства, як центрального органу виконавчої влади, який здійснює спеціальні виконавчі, контрольні, наглядові, координаційні й дозвільні функції.

В Україні відомствами є: Головні управління при Кабінеті Міністрів (архівне; геодезії; картографії та кадастру; державної служби; з питань радіочастот); агентства (Національне космічне агентство; Державне агентство з авторських і суміжних прав; Національне агентство з реконструкції та розвитку; агентство з питань запобігання банкрутству підприємств і організацій); комісії (Вища атестаційна комісія; з питань регулювання електроенергетики; з цінних паперів та фондового ринку); комітети (по Державних преміях в галузі науки і техніки; у справах нагляду за страховою діяльністю; Національний аудиторський комітет; Антимонопольний комітет); фонди (державного майна, соціального страхування, пенсійного фонду); банки (Національний, Промінвестбанк, Агробанк "Україна", Укрбудбанк, Державний експортно-імпорتنний банк, Ощадний); інші відомства (митної служби; державної служби експортного контролю; державної податкової адміністрації; держпатенту; Голодержказначейства).

Всього в Україні налічується майже 30 відомств. Загальна ж кількість центральних органів виконавчої влади України — 96.

У своїй діяльності центральні органи виконавчої влади реалізують державну політику у внутрішній галузі або сфері, керуючись Конституцією України, законами, постановами Верховної Ради України і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а також Положеннями про відповідні Міністерства та Державні комітети, спеціальні відомства.

Центральні органи виконавчої влади узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, розробляють пропозиції про вдосконалення законодавства та у встановленому порядку вносять їх на розгляд Президентові України, Кабінетові Міністрів України.

У межах своїх повноважень вони організують виконання відповідних нормативних актів, здійснюють контроль за їх реалізацією.

Міністри та Голови Державних комітетів України забезпечують формування і проведення в життя державної політики у доручених їм галузях та сферах; здійснюють керівництво відповідними міністерствами та галузями, сферами управління; за власною ініціативою чи за дорученням Кабінету Міністрів, Прем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністра України готують питання на розгляд Кабінету Міністрів; беруть участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів та вносять пропозиції Прем'єр-міністрові щодо порядку денного цих засідань; за дорученням Прем'єр-міністра представляють Кабінет Міністрів у відносинах з іншими органами, організаціями в Україні та за її межами; здійснюють керівництво визначеним для них міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади; затверджують структуру, штатний розклад, положення про структурні підрозділи очолюваних ними міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також положення (статути) про підвідомчі міністерству, державному комітету органи та організації; подають до Кабінету Міністрів пропозиції про призначення своїх перших заступників та заступ-

ників; призначають на посаду та звільняють з посади працівників очолованих ними центральних органів виконавчої влади, керівників, заступників керівників підвідомчих їм органів та організацій.

Компетенція центральних органів виконавчої влади визначена у відповідних Положеннях про ці органи.

Загальними для всіх їх правами і обов'язками є: участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, створення механізму її реалізації; розробка проектів Державної програми економічного і соціального розвитку України, Державного бюджету країни; прогнозування розвитку економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній, фінансовій та інших сферах; розробка цільових перспективних програм, спрямованих на поглиблення економічної реформи; реалізація державної стратегії розвитку відповідних галузей; здійснення, у межах повноважень, визначених законодавством, функції управління майном підприємств, що належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади; розробка внутрішніх фінансово-економічних та інших нормативів, механізмів їх впровадження; формування та реалізації інвестиційної політики, виходячи з пріоритетних напрямів структурної перебудови економіки тощо.

Більш конкретні повноваження, властиві певному центральному органу виконавчої влади, закладені у відповідному Положенні про цей орган.

Так, основними повноваженнями Міністерства юстиції України є: забезпечення реалізації державної правової політики, підготовка пропозицій щодо проведення в Україні правової реформи; підготовка разом з відповідними державними органами та науковими установами проектів концепцій напрямів розвитку законодавства та їх наукового обґрунтування із врахуванням світового досвіду; розробка за дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України і з власної ініціативи проектів законів та інших нормативно-правових актів, що стосуються прав і свобод людини, відносин між громадянином і державною владою, конституційного устрою, пов-

новажень і взаємовідносин органів державної влади тощо<sup>1</sup>.

Специфічними повноваженнями наділене й Міністерство внутрішніх справ України. Зокрема, Міністерство здійснює такі права й має обов'язки: забезпечує реалізацію державної політики щодо боротьби зі злочинністю; визначає основні напрями діяльності органів внутрішніх справ; організує роботу органів внутрішніх справ по охороні громадського порядку; безпосередньо проводить роботу по виявленню, розкриттю і розслідуванню злочинів, що мають міжрегіональний міжнародний характер; веде боротьбу з організованою злочинністю та наркобізнесом і злочинами у сфері економіки; забезпечує профілактику правопорушень; бере участь у наукових кримінологічних і соціологічних дослідженнях, у розробках на їх основі державних програм боротьби із злочинністю і охорони правопорядку; організує інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів внутрішніх справ тощо<sup>2</sup>.

Отже, можна констатувати, що правоохоронні органи здійснюють в основному внутрішні функції держави по забезпеченню прав і свобод людини і громадянина; боротьби із злочинністю, корупцією і т. ін., здійснюючи при цьому правовиконавчу та правоохоронну діяльність, меншою мірою — правотворчість.

Реалізація цих завдань безпосередньо пов'язується з виконанням Закону України "Про боротьбу з корупцією".

Це можливо при умові структурної перебудови апарату міністерств, зокрема силових.

Так, у Міністерстві юстиції України замість 30 управлінь створено чотири департаменти: правової політики, нормопроекування, правових послуг, судовий департамент. Кожен з них виконує властиві лише йому функції і вирішує завдання у здійсненні законодавства, спрямованого на боротьбу з корупцією та зі злочинністю.

---

<sup>1</sup> Положення про Міністерство юстиції, затверджене Указом Президента України 30 грудня 1997 р.

<sup>2</sup> Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене Розпорядженням Президента України 7 жовтня 1992 р. // Голос України. — 1992. — 20 жовт.

Це підтверджує той факт, що не можна визначати однакові повноваження для всіх без винятку міністерств. На жаль, до цього часу не прийнятий окремий нормативний акт щодо визначення повноважень Державного Міністра України та Міністра Кабінету Міністрів України, що не дає змоги з'ясувати їх взаємовідносини з іншими міністерствами, керівниками інших центральних органів виконавчої влади, що може призвести до неузгодженості при вирішенні конкретних справ.

Досить показовим у цьому відношенні є досвід Німеччини. Так, регламент Федерального уряду надає особливі права ряду міністерств. Зокрема, міністр фінансів має право схвалювати понадбюджетні і позабюджетні витрати, що "дає можливість здійснювати фінансовий контроль за іншими галузями і урядом в цілому".

Міністр, Голова Державного комітету несе персональну відповідальність за стан справ у власному центральному органі виконавчої влади. Проте кожний з них бере участь у роботі Кабінету Міністрів України — органі загальної компетенції. І ефективність роботи цього колегіального органу можлива лише при умові злагодженої роботи всього Уряду у цілому, і кожного члена Кабінету Міністрів, зокрема.

У цьому зв'язку доцільно було б закріпити загально-визнані у всьому світі принципи колективної, індивідуальної і солідарної відповідальності міністрів.

Перший з них означає, що всі міністри несуть колективну відповідальність перед Президентом незалежно від їхньої позиції при прийнятті урядом того чи іншого рішення.

Колективна відповідальність міністрів має поєднуватися з індивідуальною відповідальністю кожного за доручену сферу діяльності.

Нарешті, принцип солідарності означає, що міністри несуть солідарну відповідальність за політику і рішення уряду, навіть якщо будь-який міністр формально не брав участі у прийнятті того чи іншого рішення, або був проти нього. Міністр, який не згоден з рішенням, яке прийнято Кабінетом, повинен або прийняти його, або подати у відставку. Член уряду не вправі публічно піддавати критиці діяльність уряду і в той же час залишатися

в його лавах. Даний принцип конкретизується, зокрема, у “Питаннях процедури для міністрів” британського Кабінету Міністрів. Згідно з п. 87, члени уряду “Повинні забезпечити, щоб їх заяви відповідали колективній політиці уряду і не розкривали рішень, які не опубліковані”. Міністри “повинні проявляти особливу обережність, коли це стосується питань, які належать до компетенції інших міністерств”. По цих питаннях бажана попередня консультація з відповідним міністром. Необхідно також кожного разу консультиватися з Прем’єр-міністром, перш ніж у своїй доповіді торкнутися питань, “які стосуються дій уряду в цілому або мають конституційний характер”<sup>1</sup>

Міністерство, Державний комітет, інші центральні органи виконавчої влади у процесі вирішення покладених на них завдань взаємодіють з місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, а також з відповідними органами інших держав.

У процесі реалізації своїх повноважень центральні органи виконавчої влади мають право: залучати спеціалістів центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ, організацій до розгляду питань, що належать до їх компетенції; одержувати у встановленому законодавством порядку від інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представницьких органів інформацію, документи і матеріали, статистичні дані для виконання покладених на них завдань.

Організуючи функціонування відповідного центрального органу виконавчої влади, його керівник розподіляє обов’язки між заступниками, визначає їх ступінь відповідальності, а також відповідальність інших працівників за стан справ у тій чи тій галузі або сфері.

Для погодженого вирішення питань компетенції міністерства, державного комітету, відомства у цих органах утворюються колегії у складі керівника відповідного центрального органу державної виконавчої влади, його

---

<sup>1</sup> Сравнительное конституционное право. — С. 640, 641.

заступників за посадою, а також інших керівних працівників цього органу. Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії проводяться в життя наказами відповідного центрального органу виконавчої влади.

У міністерствах, державних комітетах, відомствах з урахуванням специфіки їх діяльності утворюються до-радчі та консультативні органи, склад яких і положення про них затверджує Кабінет Міністрів України.

Граничну чисельність і фонд оплати праці центральних апаратів цих органів затверджує Кабінет Міністрів, а структуру центральних апаратів — віце-прем'єр-міністр України.

Штатний розклад центрального апарату конкретного міністерства, державного комітету, відомства та положення про його структурні підрозділи затверджує керівник відповідного центрального органу державної виконавчої влади.

#### 4. Місцеві державні адміністрації

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють обласні та районні, Київська та Севастопольська місцеві державні адміністрації (ст. 118 Конституції України).

Місцеві державні адміністрації — це державні органи виконавчої влади в областях, районах, в районах Автономної Республіки Крим, а також в містах Києві та Севастополі, які наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені розпорядження, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Вони діють за принципом субординації, відповідальності перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, підзвітності та підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним і обласним радам у межах, передбачених законами “Про місцеві державні адміністрації” і “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Місцева державна адміністрація є *місцевим* органом в системі органів виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Вона вико-

нує повноваження державної влади та делеговані їй відповідними радами виконавчі функції через створювані управління, відділи та інші структурні підрозділи та діє під керівництвом голови місцевої державної адміністрації.

Саме місцеві державні адміністрації реалізують принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, покладений в основу побудови територіального устрою України (ст. 132 Конституції України).

Отже, можна зробити висновок, що управління місцевими справами здійснюється через органи державної адміністрації на місцях, які виступають у якості периферійної ланки виконавчого апарату, призначаються з центру та формуються за участю представницьких органів, що обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Такий підхід у повній мірі відповідає змісту управління місцевими справами, якого додержується більшість країн сучасного світу.

Це пояснюється двома об'єктивними факторами. З одного боку, посилилась роль місцевих органів в реалізації урядової політики на місцях, в наданні відповідних послуг населенню, що, в свою чергу, визначило заінтересованість держав у ефективному функціонуванні місцевого управління, підвищило вплив місцевих органів на політичні процеси у цілому.

З другого боку, посилилася інтегрованість місцевих органів управління в державний механізм, що виявляється у закріпленні за ними відповідних повноважень на підставі розмежування компетенції між центром і територіями. Місцеві органи не мають права самостійно визначати коло своїх повноважень, які встановлюються вищестоящими органами.

Для того, щоб адекватно зрозуміти роль місцевого управління у державному механізмі, а також взаємовідносини окремих інститутів, які функціонують на місцевому рівні, доцільно з'ясувати співвідношення понять "місцеве управління" та "місцеве самоврядування".

Під місцевим управлінням, звичайно, розуміють органи, які призначаються з центру і представляють на

місцях державну адміністрацію, а під місцевим самоврядуванням — місцеві представницькі органи.

Уявляється правильним не протиставляти місцеве самоврядування місцевому управлінню, а розглядати їх у контексті відношення частина — ціле. Місцеве управління — складний і гнучкий механізм. Він може включати в себе як державну адміністрацію на місцях, так і місцеві представницькі органи — ради (органи самоврядування). Саме у такій якості місцеве управління входить до державного механізму, проте воно має значну специфіку і самостійність у порівнянні з іншими його елементами<sup>1</sup>.

У Конституції України має місце визнання державної влади і влади місцевого самоврядування (територіальної громади) (ст. 6, 7, 140 Конституції України). Остання здійснюється як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, місцеві ради та їх виконавчі органи там, де не утворено місцевих державних адміністрацій.

В межах тих адміністративно-територіальних одиниць, де є місцеві державні адміністрації, саме адміністрації виконують повноваження як місцевих органів державної виконавчої влади галузевого характеру, так і делеговані виконавчі функції відповідних рад і діють під загальним керівництвом голови місцевої державної адміністрації.

Відповідно до ст. 119 Конституції України, основними завданнями місцевих державних адміністрацій в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці є: виконання Конституції України, законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших актів виконавчої влади вищого рівня; забезпечення прав і свобод громадян; 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; підготовка та виконання відповідних бюджетів; взаємо-

---

<sup>1</sup> Сравнительное конституционное право / Под ред. А. И. Ковалева, В. Е. Чиркина, Ю. А. Юдина. — М.: Манускрипт, 1996. — С. 675, 676

дія з органами місцевого самоврядування; реалізація інших, наданих державою, а також делегованих відповідною радою, повноважень.

Об'єктом діяльності місцевих державних адміністрацій є соціальна і виробнича інфраструктура, як сукупність виробничих підприємств, транспорту, мережі тепло-, водо-, газоенергозабезпечення, системи шляхів, зв'язку, служб обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення та інших.

Місцеві державні адміністрації діють на засадах відповідальності перед людиною і державою за результати своєї діяльності; верховенства права; законності, пріоритетності прав та свобод людини і громадянина; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, Законом "Про місцеві державні адміністрації", іншими законами України. У своїй діяльності місцеві адміністрації керуються також актами Президента України, Кабінету Міністрів, органів виконавчої влади вищого рівня.

До складу відповідної місцевої державної адміністрації входять: голова адміністрації, його перший заступник, не більше трьох заступників, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів.

Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних державних адміністрацій. Вони, у відповідності з п. 10 ст. 106 Конституції України, призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів на строк повноважень Президента України.

Кандидатури на посади голів обласних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів вносяться Прем'єр-міністром. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожну вакансію вноситься одна кандидатура. У разі відхилення Президентом України поданої кандидатури Прем'єр-міністр чи голова обласної державної адміністрації вносять на розгляд Кабінету Міністрів нову кандидатуру.

Голови місцевих державних адміністрацій набувають повноважень з моменту призначення.

Повноваження голови місцевої державної адміністрації припиняються Президентом України у випадках: порушення ним Конституції і законів України; втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства; визнання судом недієздатним; виїзду на проживання в іншу країну; набрання законної сили обвинувальним вироком суду; за власною ініціативою Президента України з підстав, передбачених Законом "Про місцеві державні адміністрації" та законодавством про державну службу; висловлення недовіри більшістю (дві третини) голосів відповідної ради; подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Президент України також може припинити повноваження голови районної державної адміністрації у випадках: прийняття відставки голови обласної державної адміністрації; подання Кабінету Міністрів України з підстав, передбачених законодавством про державну службу; висловлення недовіри відповідною радою (простою більшістю голосів від складу ради).

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій також припиняються в разі їх смерті.

У випадках обрання нового Президента України голови місцевих державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до вирішення питання про призначення у встановленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій.

Заступники голів та керівники структурних підрозділів обласної державної адміністрації призначаються головою адміністрації. При цьому для призначення на посаду першого заступника голови необхідна згода Прем'єр-міністра України; заступників — за погодженням з відповідним віце-прем'єр-міністром України; керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласних адміністрацій — за погодженням з керівником відповідних державних органів виконавчої влади.

В свою чергу, перші заступники і заступники голів районних державних адміністрацій призначаються на посади головами районних державних адміністрацій за

погодженням з відповідними заступниками голів обласних державних адміністрацій, а керівники структурних підрозділів — за погодженням з керівниками відповідних структурних підрозділів обласних державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій в межах виділених бюджетних асигнувань затверджують структуру і штатний розклад державних адміністрацій та положення про їх структурні підрозділи на підставі типових структур місцевих державних адміністрацій, переліку їх управлінь, відділів та інших підрозділів і положень про них, які затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Отже, голови місцевих адміністрацій входять до єдиної системи виконавчої влади України, яка утворюється Президентом України, вищими та центральними органами виконавчої влади і формується шляхом призначення.

Основною функцією місцевої державної адміністрації є виконавча функція, оскільки цей орган, його діяльність безпосередньо пов'язана з практичною реалізацією виконавчої влади. Саме в областях і районах зосереджена переважна більшість різного роду об'єктів власності різних форм, на їх території мешкає більшість населення України, якраз в них створюються всі ті матеріальні та інші цінності, від наявності яких безпосередньо залежить доля виконання всіх без винятку державних програм і, зокрема, Програми дій Уряду.

Звідси впливає і конкретне визначення в Законі "Про місцеві державні адміністрації" об'єктів управління місцевих державних адміністрацій. В управлінні відповідних місцевих адміністрацій перебувають об'єкти державної власності. До них відносяться заклади освіти, культури, охорони здоров'я, масової інформації, інвестиційні фонди, засновниками яких є відповідні місцеві державні адміністрації, об'єкти, які забезпечують діяльність державних організацій, установ та служб, що перебувають на відповідному обласному чи районному бюджеті, інші об'єкти відповідно до чинного законодавства.

У разі делегування їм відповідних повноважень районними чи обласними радами, в їх управлінні перебу-

вають також об'єкти спільної власності територіальних громад.

Для управління цими об'єктами місцеві державні адміністрації наділяються певними повноваженнями, які складаються з двох видів: це права і обов'язки, зміст яких безпосередньо випливає з належності цих органів до системи саме виконавчої влади, і повноваження, якими наділяються місцеві організації іншими органами.

Додаткові повноваження органів виконавчої влади вищого рівня можуть передаватися місцевим державним адміністраціям Кабінетом Міністрів України за погодженням з Президентом України в межах, визначених Конституцією та законами України.

При цьому передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів повинна супроводжуватися передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Водночас місцевим державним адміністраціям забороняється використовувати об'єкти державної власності, власності територіальних громад, що перебувають в їх управлінні, як заставу чи інші види забезпечення, а також здійснювати операції постулки вимоги, переведення боргу, прийняття, дарування, пожертвування.

Отже, до відання місцевих державних адміністрацій належать повноваження, визначені Конституцією України, законами, іншими нормативними актами.

Згадані повноваження діляться на функціональні й галузеві.

До перших належать питання забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, а також здійснення державного контролю на відповідній території. Зокрема, згадані органи здійснюють контроль за: збереженням і раціональним використанням державного майна, станом фінансової дисципліни обліку й звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; використанням й охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; додержанням правил торгівлі, побуто-

вого, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; додержанням законодавства з питань науки, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, матері та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; станом санітарного захисту тощо, охороною праці та вчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці, за додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію й інші.

До других належать повноваження місцевих державних адміністрацій у галузях: соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управлінням майном, приватизації та підприємництва; містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку; використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля; науки, освіти; охорони здоров'я, культури, фізкультури й спорту; материнства і дитинства, соціального забезпечення та соціального захисту населення; зайнятості населення, праці та заробітної плати; забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; міжнародних та зовнішньо-економічних відносин; оборонної роботи.

Для реалізації цих повноважень місцеві державні адміністрації мають право проводити перевірки; одержувати відповідну статистичну інформацію; давати обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств та установ; порушувати питання про дострокове припинення повноважень відповідних рад, сільських, селищних і місцевих голів згідно з чинним законодавством.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених законом "Про місцеве самоврядування в Україні".

Місцеві державні адміністрації взаємодіють з: Президентом України, Кабінетом Міністрів, міністерствами

та іншими центральними органами виконавчої влади, іншими органами державної влади. Крім того, обласні державні адміністрації та їх голови в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій і їх голів, надають їм допомогу та здійснюють контроль за їх діяльністю.

Місцеві державні адміністрації також взаємодіють з обласними та районними радами. При цьому вони здійснюють функції виконавчо-розпорядчого характеру, пов'язані з виконанням повноважень, делегованих їм відповідними радами.

У свою чергу, місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні відповідним радам у частині повноважень, делегованих їм радами.

Місцеві державні адміністрації взаємодіють також з органами місцевого самоврядування територіальних громад, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, а також до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Нарешті, місцеві державні адміністрації взаємодіють з політичними партіями, громадськими та релігійними організаціями, а також з громадянами.

Голова відповідної місцевої адміністрації діє самостійно в межах своєї компетенції. Він очолює державну адміністрацію, здійснює керівництво її діяльністю, несе персональну відповідальність за виконання покладених на адміністрацію завдань і за здійснення нею своїх повноважень. Крім того, він представляє відповідну місцеву адміністрацію у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, громадськими та іншими особами як в Україні, так і за її межами.

На голову місцевої державної адміністрації покладені повноваження, пов'язані з вирішенням кадрових питань, укладання та розірвання контактів з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної державної адміністрації.

Він інформує Президента України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади вищого рівня,

відповідні ради та населення про стан виконання безпосередньо покладених на місцеві адміністрації завдань та делегованих їм повноважень.

Перші заступники та заступники голови, інші посадові та службові особи місцевих державних адміністрацій здійснюють функції і повноваження відповідно до розподілу обов'язків, визначених головами місцевих державних адміністрацій, і несуть відповідальність за стан справ у дорученій сфері.

Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій здійснюють керівництво галузевими управліннями, несуть відповідальність за їх розвиток.

“По горизонталі” вони підпорядковані і підзвітні перед головою відповідної адміністрації, а “по вертикалі” — перед відповідними міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади. Управління, відомства та інші структурні підрозділи районних державних адміністрацій підзвітні й підпорядковані відповідним управлінням, відділам та іншим структурним підрозділам обласної державної адміністрації.

Для сприяння здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій їх голови можуть утворювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби й комітети, члени яких виконують свої функції на громадських засадах.

Організаційно-процедурні питання діяльності місцевих державних адміністрацій регулюються їх регламентами, що затверджуються головами відповідних адміністрацій. Типові регламенти місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки актів законодавства місцевої адміністрації, надання методичної та іншої практичної допомоги адміністраціям та органам місцевого самоврядування, головою відповідної місцевої державної адміністрації утворюється апарат місцевої державної адміністрації в межах виділених

бюджетних коштів. Апарат відповідної адміністрації очолює керівник апарату, який призначається на посаду головою місцевої державної адміністрації. Він же затверджує положення та визначає структуру апарату, призначає на посади і звільнює з посад керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату.

Керівник апарату місцевої адміністрації організує його роботу, забезпечує підготовку матеріалів на розгляд голови місцевої державної адміністрації, доведення розпоряджень голови адміністрації до виконавців, відповідає за стан діловодства, обліку і звітності, виконує інші обов'язки, покладені на нього головою місцевої державної адміністрації.

## 5. Акти органів виконавчої влади

Повноваження органів виконавчої влади реалізується через їх акти.

Кабінет Міністрів України на основі Конституції та законів України, указів і розпоряджень Президента України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, обов'язкові для виконання на території України (ст. 117 Конституції України).

Акти Уряду, які мають нормативний характер або з питань, що мають важливе чи загальне значення, видаються у формі постанов, а акти, які мають індивідуальний характер або з організаційних чи інших питань діяльності Кабінету Міністрів видаються у формі розпоряджень.

З ініціативою прийняття актів Кабінету Міністрів має право виступити кожен член Уряду.

Підготовка проектів актів Кабінету Міністрів здійснюється міністерствами за участю інших центральних органів виконавчої влади, а також, за згодою, народних депутатів України, науковців, інших фахівців. Якщо до підготовки проекту потрібно залучити представників кількох міністерств, Прем'єр-міністр України або один з віце-прем'єр-міністрів формує міжвідомчу робочу групу для підготовки проекту.

Про створення робочих груп інформується Президент та відповідні комітети Верховної Ради, представни-

ки якої у випадку згоди включаються до складу робочих груп на безоплатній основі.

Усі проекти нормативних актів, підготовлені для розгляду Кабінетом Міністрів України, надсилаються одному з віце-прем'єр-міністрів згідно з розподілом повноважень між ними.

Віце-прем'єр-міністр України у разі незгоди з отриманим проектом дає його ініціатору аргументовану відповідь у письмовій формі в 10-денний строк. У разі схвалення віце-прем'єр-міністром отриманого проекту нормативного акта він надсилає його на експертизу Міністерству юстиції та відповідним центральним органам виконавчої влади України.

Проект нормативного акта може бути надісланий на експертизу або для дачі висновків у наукові установи, місцевим державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування, об'єднанням громадян та іншим організаціям чи окремим фахівцям, а також опублікований, за рішенням віце-прем'єр-міністра, для обговорення та збору пропозицій.

За результатами експертизи проекту нормативного акта, віце-прем'єр-міністр візує його і разом з висновками експертиз направляє на розгляд Кабінету Міністрів України.

Процедура розгляду питань та прийняття відповідних актів визначається Законом "Про Кабінет Міністрів України".

З кожного питання порядку денного засідання Кабінету Міністрів Прем'єр-міністр визначає доповідача або співдоповідача. Після доповіді відбувається обговорення проекту рішення. У разі необхідності на засідання Кабінету Міністрів України запрошуються і заслуховуються відповідні фахівці.

Рішення у формі постанов та розпоряджень приймаються шляхом голосування на засіданнях Кабінету Міністрів України.

Постанови Кабінету Міністрів України приймаються більшістю голосів від загальної чисельності Кабінету Міністрів. Розпорядження приймаються більшістю голосів членів Кабінету Міністрів, присутніх на засіданні. За

рівної кількості голосів голос Прем'єр-міністра є вирішальним.

У разі неспідтримання проекту рішення Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністром воно не може бути прийняте.

Офіційне оприлюднення, набрання чинності та реєстрація актів Кабінету Міністрів України відбувається так.

Постанови Кабінету Міністрів України, підписані Прем'єр-міністром, надсилаються Міністерству юстиції для включення їх в Єдиний державний реєстр нормативних актів у порядку, визначеному законом, та офіційного оприлюднення в Офіційному віснику України.

Постанови Кабінету Міністрів набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо ними не встановлено більш пізній строк набрання чинності. У випадках, передбачених законом, постанови Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом і не визначають прав і обов'язків громадян, не підлягають опублікуванню і набирають чинності з дня прийняття, якщо ними не встановлено більш пізній строк набрання чинності.

Розпорядження Кабінету Міністрів набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо ними не встановлено інше, але не раніше дня їх прийняття.

Розпорядження Кабінету Міністрів України доводяться до відома їх виконавців Секретаріатом Кабінету Міністрів і в разі необхідності офіційно оприлюднюються.

Міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади на підставі загального Положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України в межах своїх повноважень та на виконання актів законодавства видають накази, організовують і контролюють їх виконання.

У випадках, передбачених законодавством, рішення міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади є обов'язковим для виконання центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності, і громадянами.

Нормативно-правові акти міністерства та інших центральних органів виконавчої влади підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України в порядку, встановленому законодавством.

Міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади у разі потреби видають разом з іншими центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та представницькими органами спільні акти.

На виконання Конституції України, законів України, рішень Конституційного Суду України та інших судів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, внесених і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів — накази.

Акти місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Голови місцевих державних адміністрацій на підставі закону "Про місцеві державні адміністрації" видають розпорядження одноосібно і несуть за них відповідальність згідно з законодавством. Проекти розпоряджень нормативно-правового характеру погоджуються з керівниками відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

Акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень, набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Ці акти доводяться до їх виконавців, а при потребі оприлюднюються.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому порядку і набувають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян, мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набувають чинності з моменту їх оприлюднення.

Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, рішенням Конституційного Суду, актам Президента та Кабінету Міністрів або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органів виконавчої влади або до суду.

Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції та законам України, рішенням Конституційного Суду, іншим актам законодавства або є недоцільними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом, Кабінетом Міністрів, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

Накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів державної адміністрації, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства, рішенням Конституційного Суду та актам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, можуть бути скасовані головою державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади.

\*

## Г л а в а 24

### Конституційний Суд України

#### 1. Конституційний Суд — єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні

Конституція України закріпила здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Всі три види державної влади є самостійними, кожна з них діє в межах своєї компетенції, встановленої Конституцією і законами України. Існування судової

влади поруч із законодавчою і виконавчою є ознакою демократичної держави. Основне призначення судової влади — забезпечення реалізації принципу верховенства права.

Згідно з Конституцією України (ст. 124), судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Конституція України (ст. 147) визначає Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні. Завданням Конституційного Суду є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України.

Інститут конституційного правосуддя існує в переважній більшості сучасних країн. Це пов'язано, зокрема, з тим, що загальноновизнаною стала ідея правової держави, однією з визначальних рис якої є верховенство права і його головного джерела — конституції. Верховенство конституції означає підпорядкованість їй як усіх інших джерел права, так і усіх гілок влади, у тому числі і законодавчої. Світовий досвід підтверджує, що найбільш ефективною правовою гарантією верховенства конституції є судовий конституційний контроль.

Традиційно виділяють дві системи конституційного правосуддя: американську і європейську. За американської системи конституційність законів та інших правових актів перевіряють суди загальної юрисдикції. Найбільшого поширення ця система набула в країнах загального права. Американська система має два різновиди. В одних країнах конституційний контроль здійснюється усіма судами загальної юрисдикції, тобто будь-який суд може вирішити питання про конституційність нормативного акта. В інших країнах конституційний контроль здійснює лише Верховний Суд. Головна відмінність європейської системи від американської полягає у тому, що конституційне правосуддя в цих країнах виділено із загального правосуддя.

Конституції багатьох країн розглядають конституційні суди як органи правосуддя. Конституція України, як уже відмічалось, визначає, що судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом та судами загальної юрисдикції. Тому є підстави вважати, що Конститу-

ційний Суд поруч з судами загальної юрисдикції складають самостійний вид державної влади — незалежну судову владу. В юридичній літературі висловлюється й інша точка зору на правову природу Конституційного Суду. Зокрема, Конституційний Суд розглядається як орган, що стоїть окремо від трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої і судової.

Необхідно відмітити у зв'язку з цим, що Конституційний Суд як спеціалізований орган конституційної юрисдикції має як спільні, так і відмінні риси від судів загальної юрисдикції. Діяльність конституційних судів здійснюється в певних процесуальних формах, що зближує їх з судами загальної юрисдикції. Спільними для них є більшість принципів судочинства. Закон про Конституційний Суд України (ст. 4) передбачає, що діяльність Конституційного Суду ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, рівноправності суддів, гласності, повноти і всебічності розгляду справ та обґрунтованості прийнятих ним рішень. Законодавство деяких країн вводить обмеження на застосування, наприклад, таких принципів, як гласність і змагальність.

Відрізняються конституційні суди від судів загальної юрисдикції за способом їх формування, складом і, головним чином, за характером справ, які вони вирішують. Предметом розгляду конституційних судів є конституційні питання.

Незалежно від формального визначення правової природи конституційних судів, сама назва цих органів свідчить про те, що вони розглядаються як особливі органи правосуддя. Конституція України виділяє норми про Конституційний Суд України в окремий розділ. Цим підкреслюється значення Конституційного Суду як спеціального органу конституційної юрисдикції.

Конституційне правосуддя, незалежно від організаційних форм його здійснення, вирішує завдання захисту конституції: забезпечення її верховенства, принципу розподілу влади, захист прав і свобод людини і громадянина.

## 2. Порядок формування Конституційного Суду і його склад

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. Судді Конституційного Суду не можуть належати до політичних партій та профспілок, мати представницький мандат, брати участь у будь-якій політичній діяльності, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.

Конституційний Суд України складається з вісімнадцяти суддів. Чисельний склад членів спеціалізованих органів конституційного правосуддя в зарубіжних країнах — від 6 до 19. Чисельність цих органів визначається, як правило, конституціями. Це має важливе політичне значення, тому що при зміні політичного курсу утруднює можливість відповідним політичним силам в своїх інтересах збільшувати кількість членів Конституційного Суду, оскільки для цього потрібно буде внести зміни до Конституції.

Суддя Конституційного Суду України призначається на дев'ять років без права бути призначеним на повторний строк. Максимальний термін перебування на цій посаді, згідно з законодавством інших країн, не перевищує 12 років. Лише в деяких державах конкретний строк зайняття посади члена конституційного суду не встановлюється, а обмежується лише досягненням певного віку. Іноді передбачається навіть ротація членів конституційного суду на одну третину або половину через певну кількість років.

Конституція України (ст. 148) визначає такий порядок формування Конституційного Суду України: Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду. Досвід інших країн свідчить про різноманітність способів формування спеціалізованих органів конституційного правосуддя. У деяких (небагатьох) країнах вони

обираються парламентами. В інших — двома гілками влади: законодавчою і виконавчою. У третій групі країн вказані органи формуються трьома гілками влади: законодавчою, виконавчою і судовою. Формування органів конституційного правосуддя різними гілками влади має на меті забезпечити їх незалежність і попередити можливість підпорядкування одній з них.

Попередньо Президент України проводить консультації з Прем'єр-міністром та Міністром юстиції щодо кандидатур на посади суддів Конституційного Суду. Призначеною на посаду судді Конституційного Суду вважається особа, про призначення якої видано Указ Президента України, скріплений підписами Прем'єр-міністра та Міністра юстиції.

Верховна Рада України призначає суддів Конституційного Суду таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів. Пропозиції щодо кандидатур на посади суддів Конституційного Суду вносить Голова Верховної Ради, а також може вносити не менш як 1/4 народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. Призначеними на посади суддів Конституційного Суду вважаються кандидати, які набрали найбільшу кількість голосів депутатів, але більше половини голосів депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

З'їзд суддів України за пропозицією делегатів з'їзду відкритим голосуванням більшістю голосів присутніх делегатів з'їзду визначає кандидатури на посади суддів Конституційного Суду для включення в бюлетені для таємного голосування. Призначеним на посаду судді Конституційного Суду вважається кандидат, який у результаті таємного голосування одержав більшість голосів від числа обраних делегатів з'їзду суддів України.

У разі припинення повноважень судді Конституційного Суду відповідно Президент України, Верховна Рада України у місячний строк, а з'їзд суддів України у тримісячний строк призначають іншу особу на цю посаду.

Суддя Конституційного Суду вступає на посаду з дня складення ним присяги судді Конституційного Суду на засіданні Верховної Ради, яке проводиться за участю

Президента України, Прем'єр-міністра, Голови Верховного Суду не пізніше як через місяць після призначення суддею Конституційного Суду.

Голова Конституційного Суду обирається на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду зі складу суддів Конституційного Суду лише на один трирічний строк таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів з будь-яким числом кандидатур, запропонованих суддями Конституційного Суду. Головою Конституційного Суду вважається обраний кандидат, за якого проголосувало більше половини конституційного складу суддів Конституційного Суду. Обрання Голови Конституційного Суду самими членами Конституційного Суду є додатковою гарантією незалежності Конституційного Суду від інших гілок влади.

Голова Конституційного Суду має двох заступників, які обираються за пропозицією голови Конституційного Суду лише на один трирічний строк таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів.

Судді Конституційного Суду при здійсненні своїх повноважень є незалежними і підкоряються лише Конституції України та керуються Законом про Конституційний Суд України, іншими законами України, крім тих законів або їх окремих положень, що є предметом розгляду Конституційного Суду України.

Особа судді Конституційного Суду України є недоторканою. Суддя Конституційного Суду не може бути затриманий чи заарештований без згоди Верховної Ради України до винесення обвинувального вироку суду. Судді Конституційного Суду не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Конституційному Суді та в його колегіях, за винятком відповідальності за образу чи наклеп при розгляді справ, прийнятті рішень та дачі висновків Конституційним Судом України.

Повноваження судді Конституційного Суду припиняються у разі: закінчення строку призначення; досягнення суддею шістдесятип'ятирічного віку; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; порушення суддею вимог Закону про заборону політичної діяльності та виконання іншої оплачуваної роботи;

порушення суддею присяги; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; припинення його громадянства; визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим; подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.

### 3. Функції та повноваження Конституційного Суду

Основними функціями Конституційного Суду України є вирішення питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Згідно з Конституцією України (ст. 150, 151), Законом про Конституційний Суд України (ст. 13) до повноважень Конституційного Суду належить прийняття рішень і дача висновків у справах щодо:

1) конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) відповідності Конституції України чинним міжнародним договорам України або тим міжнародним договорам, що вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість;

3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;

4) офіційного тлумачення Конституції та законів України.

У зарубіжних країнах способи визначення компетенції органів конституційного контролю залежать від форми здійснення конституційного правосуддя. За американської форми конституційне правосуддя не виділяється із загального правосуддя. В цих країнах законодавство не визначає спеціальний перелік конституційних справ. Конституційні питання можуть бути в цивільних, кримінальних, адміністративних справах і розглядаються вони судами загальної юрисдикції в загальному порядку. В деяких країнах, які застосовують модифіковану американську форму конституційного правосуддя, на зако-

нодавчому рівні закріплюється компетенція Верховних судів у галузі конституційного правосуддя з певних питань: конституційності законів, захисту конституційних прав і свобод, тлумачення конституції, контролю за проведенням виборів, у федеративних державах — вирішення спорів між федерацією та її суб'єктами. У країнах, де існують спеціалізовані органи конституційного правосуддя, їх діяльність обмежується лише вирішенням конституційно-правових питань.

До повноважень Конституційного Суду України не належать питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції.

Підставами для прийняття Конституційним Судом рішення щодо неконституційності правових актів повністю чи в їх окремих частинах є їх невідповідність Конституції України; порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності; перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті.

Закон про Конституційний Суд України визначає повноваження судді Конституційного Суду. Він має право витребувати від Верховної Ради України, Президента України, Прем'єр-міністра України, Генерального прокурора України, суддів, місцевих органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, підприємств і організацій усіх форм власності, політичних партій та інших об'єднань громадян, окремих громадян необхідні документи, матеріали та іншу інформацію з питань, що готуються до розгляду Конституційним Судом. Ухилення від дачі пояснень або відмова від надання документів, матеріалів, інформації судді Конституційного Суду тягне за собою відповідальності винних осіб згідно з законом.

З питань своїх повноважень Конституційний Суд приймає рішення й висновки. Рішення Конституційний Суд приймає за результатами розгляду справ щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради, актів Президента, актів Кабінету Міністрів, право-

вих актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність. Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується у встановленому законом порядку.

Висновки Конституційний Суд дає у справах з питань офіційного тлумачення Конституції та законів України; про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість; щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

Рішення приймаються, висновки даються Конституційним Судом поіменним голосуванням шляхом опитування суддів Конституційного Суду. Судді Конституційного Суду не мають права утримуватися від голосування. Рішення й висновки мотивуються письмово, підписуються окремо суддями Конституційного Суду, які голосували за їх прийняття і які голосували проти їх прийняття, та оприлюднюються. Рішення й висновки Конституційного Суду є остаточними і не підлягають оскарженню.

Окрема думка судді Конституційного суду, який підписав рішення чи висновок, викладається ним у письмовій формі та додається до рішення чи висновку Конституційного Суду.

Рішення і висновки Конституційного Суду підписуються не пізніше семи днів після прийняття рішення, дачі висновку і офіційно оприлюднюються наступного робочого дня після їх підписання.

Конституційний Суд може відкрити нове провадження у справі при виявленні нових обставин по справі, що не були предметом його розгляду і прийняття рішення або дачі висновку у справі.

Рішення і висновки Конституційного Суду рівною мірою є обов'язковими до виконання. У разі необхід-

ності Конституційний Суд може визначити у своєму рішенні, висновку порядок і строки їх реалізації, а також покласти на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення, додержання висновку. Невиконання рішень та недодержання висновків Конституційного Суду тягнуть за собою відповідальність згідно з законом.

За законодавством зарубіжних країн рішення органу конституційного правосуддя є обов'язковим, крім випадків виконання цими органами консультативної функції. Однак існує відмінність у правових наслідках рішень органу конституційної юрисдикції в країнах з різними формами конституційного правосуддя. У країнах з американською формою правосуддя рішення судів загальної юрисдикції є обов'язковим лише для сторін у конкретній справі при перевірці конституційності правового акта. Визнання акта неконституційним у цьому випадку не тягне за собою його відміну, це може зробити лише орган, який його прийняв. Однак на практиці такий правовий акт вже не буде застосовуватись державними органами і судами.

У країнах з європейською формою конституційного правосуддя рішення органів конституційної юрисдикції про визнання правового акта неконституційним відміння його і є обов'язковим для усіх державних органів, фізичних і юридичних осіб.

Законодавство деяких країн встановлює особливості при визнанні неконституційності законів, зокрема, рішення органів конституційного правосуддя про неконституційність законів не є остаточними, ці рішення повинні подаватись на затвердження парламенту, який кваліфікованою більшістю може відхилити рішення органу конституційної юрисдикції. В деяких країнах парламент або президент мають право відкладального вето стосовно рішень органів конституційного правосуддя, які можуть подолати вето при повторному розгляді кваліфікованою більшістю голосів їх членів.

З метою усунення можливості повторного прийняття парламентом закону, визнаного неконституційним, Закон про Конституційний Суд Російської Федерації (ст. 79) містить важливу, на наш погляд, норму, згідно з

якою юридична сила постанови Конституційного Суду Російської Федерації про визнання акта неконституційним не може бути подолана повторним прийняттям цього ж акта.

Важливе значення має питання про те, з якого моменту втрачає чинність нормативний акт, визнаний органом конституційного правосуддя неконституційним. В зарубіжних країнах існує три варіанти законодавчого вирішення даного питання. По-перше, нормативний акт визнається нечинним з моменту введення його в дію (такий варіант був закріплений, зокрема, ст. 22 Закону про Конституційний Суд України від 3 червня 1992 р.). По-друге, з певної дати в майбутньому, вказаному в рішенні органу конституційної юрисдикції. По-третє, з моменту прийняття рішення органом конституційного правосуддя; такий порядок закріплений Конституцією України (ст. 152) і чинним законом про Конституційний Суд України (ст. 73). Відмова у новому Законі про Конституційний Суд України від першого варіанта пов'язана з тим, що визнання нечинним правового акта з моменту введення його в дію тягне за собою необхідність перегляду усіх судових та інших рішень, прийнятих на його основі, що істотно впливає на інтереси громадян і юридичних осіб.

#### 4. Порядок діяльності Конституційного Суду і процедури розгляду ним справ

Формами звернення до Конституційного Суду є конституційне подання і конституційне звернення. Конституційне подання — це письмове клопотання до Конституційного Суду про визнання правового акта чи його окремих положень неконституційними, про визначення конституційності міжнародного договору, про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України, а також звернення Верховної Ради про дачу висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

Суб'єктами права на конституційне подання з питань прийняття рішень Конституційним Судом щодо

конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим є Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України (підпис депутата не відкликається), Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Суб'єктами права на конституційне подання з питань дачі висновків Конституційним судом є: 1) щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, — Президент України, Кабінет Міністрів України; 2) стосовно додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту — Верховна Рада України; 3) щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України — Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховний Суд України, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування.

Конституційне звернення — це письмове клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи. Суб'єктами права на конституційне звернення з питань дачі висновків Конституційним Судом щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи в Україні.

Конституційний суд вправі відмовити у відкритті провадження у справі за таких підстав: відсутність встановленого законодавством права на конституційне подання чи конституційне звернення; невідповідність конституційного подання, конституційного звернення вимогам, передбаченим законодавством; невідомість

Конституційному Суду питань, порушених у конституційному поданні або конституційному зверненні.

З метою раціональної організації роботи у складі Конституційного Суду утворюються колегії суддів для розгляду питань щодо відкриття провадження у справах за конституційними поданнями та колегії суддів для розгляду питань щодо відкриття провадження у справах за конституційними зверненнями.

Колегія суддів Конституційного Суду у справах за конституційними поданнями більшістю голосів суддів, які входять до її складу, приймає процесуальну ухвалу про відкриття провадження у справі в Конституційному Суді або про відмову у такому провадженні. У разі прийняття Колегією суддів ухвали про відкриття провадження у справі Конституційному Суді ця справа вноситься Головою Конституційного Суду на розгляд пленарного засідання Конституційного Суду. У разі прийняття Колегією суддів ухвали про відмову у відкритті провадження в справі секретар Колегії суддів направляє матеріали Голові Конституційного Суду для розгляду справи на засіданні Конституційного Суду.

Колегія суддів Конституційного Суду у справах за конституційним зверненням приймає процесуальну ухвалу про відкриття провадження у справі в Конституційному Суді або про відмову у такому провадженні в порядку, встановленому для розгляду справ за конституційними поданнями.

Конституційний Суд на своїх засіданнях розглядає питання щодо відкриття провадження у справі в Конституційному Суді у разі прийняття Колегією суддів процесуальної ухвали про відмову у відкритті такого провадження. У разі прийняття на засіданні Конституційного Суду процесуальної ухвали про відкриття провадження у справі в Конституційному Суді ця справа вноситься Головою Конституційного Суду на розгляд пленарного засідання Конституційного Суду. Прийнята Конституційним Судом на його засіданні процесуальна ухвала про відмову у відкритті провадження у справі в Конституційному Суді є остаточною.

На засіданнях Конституційного Суду розглядаються всі питання, що потребують вирішення Конституційним

Судом, крім тих, що вирішуються на його пленарних засіданнях Засідання Конституційного суду є повноважним, якщо на ньому присутні не менше одинадцяти суддів Конституційного суду. Рішення Конституційного Суду на його засіданнях приймаються, якщо за це рішення проголосувало більше половини суддів, які брали участь у засіданні.

На пленарних засіданнях Конституційний Суд приймає рішення і дає висновки у справах, віднесених Конституцією України (ст.ст. 150, 151) і Законом про Конституційний Суд України (ст. 13) до повноважень Конституційного Суду. Пленарне засідання Конституційного Суду є повноважним, якщо на ньому присутні не менше дванадцяти суддів. Рішення Конституційного суду приймаються та його висновки даються на пленарному засіданні, якщо за них проголосувало не менше десяти суддів.

Для забезпечення повноти розгляду справи Колегія суддів Конституційного Суду під час підготовки справи, Конституційний Суд в процесі провадження у справі мають право витребувати від Верховної Ради, Президента, Прем'єр-міністра, Генерального прокурора, суддів, місцевих органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, підприємств і організацій усіх форм власності, політичних партій та інших об'єднань громадян і окремих громадян необхідні документи, матеріали та інші відомості, що стосуються справи. Колегія суддів і Конституційний Суд мають право викликати посадових осіб, експертів, свідків, громадян, участь яких повинна забезпечити об'єктивний і повний розгляд справи

Учасниками конституційного провадження є суб'єкти права на конституційне подання і конституційне звернення, їхні представники, а також залучені Конституційним Судом до участі у розгляді справи органи та посадові особи, свідки, експерти та перекладачі. Неявка з поважної причини учасника конституційного провадження на пленарне засідання або на засідання Конституційного Суду може бути підставою для відкладення розгляду справи. У разі повторної неявки з поважної

причини учасника конституційного провадження Конституційний Суд може прийняти рішення про розгляд справи за його відсутності. У разі неявки без поважної причини учасника конституційного провадження Конституційний Суд приймає рішення за його відсутності.

У Конституційному Суді України провадження ведеться, рішення і ухвали приймаються, висновки даються та оприлюднюються державною мовою. Учасники конституційного провадження, які не володіють державною мовою, мають право користуватися послугами перекладача.

Строк провадження у справах за конституційним поданням не повинен перевищувати трьох місяців, а за конституційним зверненням — шести місяців. У разі провадження за конституційним поданням, яке визнане Конституційним Судом невідкладним, строк розгляду такого подання не повинен перевищувати одного місяця.

Конституційне подання і конституційне звернення надсилаються до Конституційного Суду без стягнення державного мита. Якщо неодноразове направлення конституційного подання або конституційного звернення з того самого питання, що вже розглядалось у Конституційному Суді, є зловживанням правом, Конституційний Суд після прийняття рішення про відмову у відкритті провадження у справі може прийняти рішення про стягнення з суб'єкта права на конституційне подання, конституційне звернення державного мита у розмірі, встановленому законом.

Закон про Конституційний Суд України регулює, крім загальних положень діяльності Конституційного Суду, процедури розгляду ним певних категорій справ. Основною функцією органів конституційного правосуддя є здійснення контролю за додержанням Конституції в процесі правотворчої діяльності шляхом перевірки правових актів з точки зору їх відповідності Конституції. Тому Закон про Конституційний Суд України першим регулює порядок провадження у справах щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради, актів Президента, актів Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Суб'єкти права на конституційне подання з цих питань направляють до Конституційного Суду конституційні подання, в яких викладаються аргументи і стверджується про неконституційність відповідних актів, визначають до трьох представників для участі у розгляді справи. Конституційний Суд обов'язково залучає до участі в провадженні у справі представників органів влади, акти яких оспоруються щодо їх конституційності. У разі якщо ці акти або їх окремі положення визнаються такими, що не відповідають Конституції України, вони оголошуються нечинними і втрачають чинність від дня прийняття Конституційним Судом рішення про їх неконституційність.

Іншим видом справ, що розглядається Конституційним Судом, є провадження у справах щодо конституційності правових актів, що викликають спір стосовно повноважень конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Підставою для конституційного подання є наявність спору стосовно повноважень вказаних органів, якщо один із суб'єктів права на конституційне подання, визначених у ст. 40 Закону про Конституційний Суд України (Президент, не менше як сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим), вважає, що правові акти, якими встановлено повноваження зазначених органів, не відповідають Конституції України. У резолютивній частині рішення Конституційного Суду дається висновок щодо конституційності правового акта, яким встановлено повноваження конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

Конституційний Суд розглядає також справи щодо конституційності актів про призначення виборів, всеукраїнського референдуму чи місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим. Конституційне подання з питань дачі висновків щодо конституційності зазначених актів може бути направлено до Конституційного Суду в строк не пізніше місяця від дня офіційного оголошення

дати призначення, відміни або відстрочення у встановленому порядку виборів, всеукраїнського референдуму чи місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим. Предметом розгляду Конституційним Судом є питання щодо конституційності правових актів Верховної Ради України, актів Президента України та правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим про призначення виборів, всеукраїнського референдуму чи місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим. У разі визнання таких актів неконституційними у рішенні Конституційного Суду зазначається про припинення діяльності всіх органів, які були створені для проведення цих виборів чи референдумів, про знищення бюлетенів, агітаційних матеріалів і про припинення фінансування заходів щодо проведення виборів чи референдумів та повернення державі перерахованих, але не використаних коштів

Наступним видом справ, які розглядаються Конституційним Судом, є провадження у справах щодо відповідності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим конституційним принципам і нормам стосовно прав та свобод людини і громадянина. Підставами для порушення питання про відкриття провадження у справі щодо відповідності норм чинного законодавства принципам і нормам Конституції України стосовно прав і свобод людини і громадянина є наявність спірних питань щодо конституційності прийнятих і оприлюднених у встановленому порядку законів, інших правових актів, виникнення спірних питань щодо конституційності правових актів, виявлених у процесі загального судочинства; виникнення спірних питань щодо конституційності правових актів, виявлених органами виконавчої влади в процесі їх застосування та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у процесі його діяльності. У разі виникнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, провадження у справі зупиняється і відкривається конституційне провадження, справа розглядається Конституційним Судом невідкладно.

Предметом конституційного провадження у справах щодо конституційності норм законів, якими суперечливо регулюється порядок реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина, є вирішення спірних питань конституційності норм двох чи більше законів або актів міжнародного права, визнаних обов'язковими на території України, що встановлюють різний порядок реалізації одних й тих самих конституційних прав та свобод, чим суттєво обмежуються можливості їх використання. У рішенні Конституційного Суду визначається, норми якого закону є конституційними, а якого — неконституційними і нечинними.

Конституційний Суд розглядає справи й дає висновки щодо конституційності чинних міжнародних договорів України та міжнародних договорів України, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість. Питання щодо конституційності чинного міжнародного договору розглядається Конституційним Судом за конституційним поданням Президента України, Кабінету Міністрів України. У разі дачі висновків про невідповідність міжнародного договору Конституції України Конституційний Суд у цьому ж провадженні вирішує також питання щодо неконституційності цього договору чи його окремих частин. Питання щодо конституційності міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, розглядаються Конституційним Судом за конституційним поданням Президента України, Кабінету Міністрів України до прийняття Верховною Радою України відповідного закону. Відкриття конституційного провадження у цих справах зупиняє розгляд Верховною Радою України питання щодо надання згоди на їх обов'язковість.

Підставою для відкриття конституційного провадження у справі щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту є конституційне подання Верховної Ради України з даного питання. На підставі аналізу поданих Верховною Радою України документів і матеріалів Конституційний Суд дає відповідний висновок. В зарубіжних країнах органи

конституційного правосуддя грають різну роль у процедурі імпичменту. В одних країнах вони дають лише висновки з різних питань, пов'язаних з процедурою імпичменту, в інших — безпосередньо вирішують питання про усунення глави держави з поста на підставі звинувачення, висунутого парламентом.

Підставою для конституційного подання щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції та законів України. Підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод. У резолютивній частині висновку Конституційного Суду офіційно тлумачаться положення Конституції та законів України, щодо яких було подано конституційне подання чи конституційне звернення. У разі, якщо при тлумаченні Закону України (його окремих положень) була встановлена наявність ознак його невідповідності Конституції України, Конституційний Суд у цьому ж провадженні вирішує питання щодо неконституційності цього Закону.

\*

## Г л а в а 25

### Органи правосуддя в Україні

#### 1. Суди — виключні органи правосуддя в Україні

Правосуддя в Україні, згідно з Конституцією України (ст. 124), здійснюється виключно судами, не допускається делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особа-

ми. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Правосуддя є видом державної діяльності, пов'язаним з вирішенням соціальних конфліктів, в основі яких лежить спір про право, шляхом розгляду на судових засіданнях цивільних, кримінальних та інших справ з додержанням встановленої законом процесуальної форми.

Правосуддя здійснюють професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні. Конституція України встановлює певні вимоги до посади судді. Ним може бути лише 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. Додаткові вимоги до окремих категорій суддів щодо стажу, віку та їх професійного рівня встановлюються законом. Професійні судді не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.

Судді зобов'язані при здійсненні правосуддя дотримуватися Конституції та законів України; забезпечувати повний, всебічний та об'єктивний розгляд судових справ; додержуватися службової дисципліни та розпорядку роботи суду; не розголошувати відомості, що становлять державну, військову, службову, комерційну та банківську таємницю, таємницю нарадчої кімнати, відомості про особисте життя громадян та інші відомості, про які вони дізналися під час розгляду справи в судовому засіданні, для забезпечення нерозголошення яких було прийнято рішення про закрите судове засідання; не допускати вчинків та будь-яких дій, що ганьблять звання судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності.

Відповідно до Конституції України (ст. 129), судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. Незалежність суддів є важливою умовою са-

мостійності і авторитетності судової влади, можливості об'єктивно здійснювати правосуддя, у повній відповідності до закону захищати права і законні інтереси громадян. Конституція і чинне законодавство України встановлює правові гарантії незалежності суддів, які забезпечуються:

1. Встановленим законом порядком їх обрання і звільнення з посади. Згідно з Конституцією України (ст. 128), перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснює Президент України. Всі судді, крім суддів Конституційного Суду України, обираються Верховною Радою України безстроково, в порядку, встановленому законом. Суддя звільняється з посади органом, що його обрав або призначив, у разі: закінчення строку, на який його обрано чи призначено; досягнення суддею шістдесяти п'яти років; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; порушення суддею вимог щодо несумісності; порушення суддею присяги; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; припинення його громадянства; визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим; подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням;

2. Незмінністю суддів. Відповідно до Конституції України (ст. 126), судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду судді вперше;

3. Недоторканністю суддів. Недоторканність суддів означає посилений режим їх захисту державою порівняно з іншими громадянами і проявляється в установленні особливого порядку притягнення суддів до кримінальної і адміністративної відповідальності. Суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. Недоторканність судді поширюється на його житло, службове приміщення, транспорт і засоби зв'язку, кореспонденцію, належне йому майно та документи. Проникнення в житло чи службове приміщення суддів, в його особистий або службовий транспорт, проведення там огляду, обшуку чи виїмки, прослуховування його телефонних розмов, особистий обшук судді, а так само ог-

ляд, виймка його кореспонденції, речей і документів можуть провадитись тільки з санкцій Генерального прокурора України за наявності порушеної кримінальної справи;

4. Передбаченою законом процедурою здійснення правосуддя; таємницею прийняття судового рішення і заборонаю її розголошення;

5. Заборонаю впливу на суддів у будь-який спосіб. Незалежність процесуальної діяльності суддів означає їх незалежність від впливу органів державної влади і управління, посадових осіб, партій і громадських організацій, засобів масової інформації, окремих громадян; від судів вищого рівня; від висновків прокуратури, слідчих органів, учасників судового процесу, тобто можливість судді вільно брати участь у дослідженні доказів, обговоренні і прийнятті рішення за власним переконанням. Багато тут залежить від самого судді, від його розуміння свого місця у державному механізмі. Суддям має бути притаманне відчуття відповідальності за долю людини, життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку якої Конституція визнає найвищою соціальною цінністю;

6. Відповідальністю за неповагу до суду чи судді. Прояв неповаги до суду або судді з боку осіб, які беруть участь у справі або присутні у судовому засіданні, а так само вчинення поза судовим засіданням будь-яких дій, що свідчать про явну зневагу до суду чи судді у зв'язку з їх службовою діяльністю, тягнуть за собою відповідальність згідно з законом;

7. Правом судді на відставку, тобто на звільнення його від виконання обов'язків за власним бажанням або у зв'язку з закінченням строку повноважень за умови, що він працював на посаді судді не менше 20 років. За суддею, який перебуває у відставці, зберігається звання судді і такі ж гарантії недоторканності, як і до виходу у відставку;

8. Створенням необхідних організаційно-технічних та інформаційних умов для діяльності судів, матеріальним і соціальним забезпеченням суддів відповідно до їх статусу;

9. Системою органів суддівського самоврядування.

Згідно з Законом України про органи суддівського самоврядування, воно здійснюється через конференції суддів загальних судів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, конференцію суддів військових судів України, збори суддів Верховного Суду України, збори суддів Вищого арбітражного суду України, конференцію суддів арбітражних судів України, з'їзд суддів України.

Конституційне положення про підкорення суддів при здійсненні правосуддя лише закону означає, що судді зобов'язані вирішувати справи на підставі Конституції і законів України, міжнародних договорів України в порядку, передбаченому законом. У випадках, передбачених законом, суд застосовує норми права інших держав. У разі відсутності закону, що регулює спірні відносини, суд застосовує закон, що регулює подібні відносини, а при відсутності такого закону суд виходить із загальних начал і змісту законодавства України.

## 2. Система судів загальної юрисдикції

Згідно з Конституцією України (ст. 125), система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності та 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.

Принцип територіальності означає, що юрисдикція окремих ланок судової системи поширюється на певні території, які можуть збігатися або не збігатися з адміністративно-територіальними одиницями. Побудова судової системи за принципом територіальності з урахуванням зв'язку між населеними пунктами забезпечує наближення судів до населення.

Спеціалізація судів і суддів з розгляду справ певних категорій сприяє підвищенню професіоналізму суддів завдяки поглибленому вивченню окремих галузей законодавства та практики його застосування, а тому більш надійному захисту прав і законних інтересів громадян.

Конституція України не дає повного визначення судової системи, вона встановлює лише базові положення для подальшого розвитку системи судів України і законодавства з питань організації та діяльності судів загальної юрисдикції.

Проект Концепції судово-правової реформи, розроблений на підставі нової Конституції України, передбачає таку систему судів загальної юрисдикції: місцеві суди — районні (міські) суди, апеляційні суди, вищі суди, Верховний Суд України.

Районні (міські) суди, згідно з проектом Концепції судово-правової реформи, розглядають по першій інстанції усі цивільні та адміністративні справи суддею одноособово та кримінальні справи про злочини, за які законом передбачено покарання у вигляді позбавлення волі: 1) на строк до п'яти років включно — суддею одноособово; 2) до десяти років включно — судом у складі одного судді і двох народних засідателів; 3) понад десять років або смертної кари — судом у складі судді і шести присяжних (судом присяжних). У районних (міських) судах застосовується спеціалізація суддів з цивільних, адміністративних і кримінальних справ. Передбачений Конституцією України судовий контроль за правомірністю процесуальних дій і рішень органів дізнання і слідчих здійснюють судді з адміністративних справ.

Апеляційні суди, відповідно до Концепції, утворюються в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. В їх складі формуються відділення в цивільних, адміністративних та кримінальних справах. Вони розглядають апеляції на рішення районних (міських) судів колегіально у складі трьох суддів відповідного відділення. По першій інстанції апеляційні суди справ не розглядають. Голова апеляційного суду або призначений ним один з його заступників вирішують питання про дозвіл підрозділам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, на негласне проникнення в жилі та службові приміщення, візуальне спостереження в них, зняття інформації з каналів зв'язку, застосування інших технічних засобів отримання інформації та контроль телеграфно-поштових відправлень.

Концепція судово-правової реформи в Україні передбачає, що військові суди гарнізонів, регіонів і Військово-Морських Сил розглядають лише справи про військові злочини, вчинені військовослужбовцями, та справи за скаргами військовослужбовців на неправомірні дії військових посадових осіб і органів військового управління. У перспективі розгляд усіх справ щодо військовослужбовців може бути передано до компетенції не-військових судів. Військові суди гарнізонів розглядають по першій інстанції всі справи, віднесені до компетенції військових судів, у тому ж складі, як і районні (міські) суди. Військові апеляційні суди регіонів і Військово-Морських Сил є апеляційною інстанцією у справах розглянутих по першій інстанції військовими судами гарнізонів і розглядають ці справи колегіально у складі трьох суддів.

Систему господарських судів, згідно з Концепцією, складають господарські суди Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, окружні і Вищий господарський суд, який входить до складу Верховного Суду України. Господарські суди Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя розглядають по першій інстанції одноособово або колегіально у складі трьох суддів, залежно від ціни позову, усі господарські справи. Окружні господарські суди обслуговують по кілька областей Західного, Центрального, Південного та Східного регіонів і є апеляційною інстанцією щодо господарських судів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Вони розглядають справи колегіально у складі трьох суддів. Рішення або ухвали цих судів можуть бути переглянуті лише в касаційному порядку або за нововиявленими обставинами Вищим господарським судом України.

Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. До його складу, відповідно до Концепції, входять Вищий цивільний суд, Вищий господарський суд, Вищий адміністративний суд, Вищий кримінальний суд, Вищий військовий суд. Вищі суди справ по першій інстанції не розглядають, вони є касаційною інстанцією для місцевих та апеляцій-

них судів. Пленум Верховного Суду судових справ не розглядає, а лише дає роз'яснення з питань застосування судами чинного законодавства на основі узагальнення судової практики.

Згідно з перехідними положеннями Конституції України, в перехідний період (до п'яти років) зберігається діюча система судів.

Сьогодні в Україні існує три підсистеми судової влади: 1) Конституційний Суд України; 2) загальні суди; 3) арбітражні суди.

Закон України "Про судоустрій" від 5 червня 1981 р. (з наступними змінами і доповненнями) закріплює таку систему загальних судів України: Верховний Суд України, Верховний Суд Автономної Республіки Крим, обласні, Київський і Севастопольський міські суди, міжобласний суд, міжрайонні (окружні), районні (міські) суди та військові суди регіонів, Військово-Морських Сил і гарнізонів.

Судова система України складається з ланок, тобто з сукупностей судів, які мають однакову компетенцію, єдиний порядок здійснення правосуддя, тотожний структурний склад. Загальні суди України складаються з трьох ланок. Першою ланкою є районні (міські), міжрайонні (окружні) суди та військові суди гарнізонів. Другу ланку складають Верховний Суд Автономної Республіки Крим, обласні, Київський і Севастопольський міські, міжобласний суд, військові суди регіонів, Військово-Морських Сил. Третя ланка — Верховний Суд України, до складу якого входить воєнна колегія.

Районний (міський) суд утворюється у складі кількох або одного судді в районі, місті (крім міст районного підпорядкування), районні в місті. Міжрайонні (окружні) суди, до яких може входити декілька районних (міських) судів, утворюються для забезпечення колегіального розгляду судових справ районними (міськими) судами, до яких обрано недостатню кількість суддів. Міжрайонний (окружний) суд розглядає справи у складі трьох суддів районних (міських) судів.

Верховний Суд Автономної Республіки Крим, обласний, Київський і Севастопольський міські суди діють у складі президії суду, судової колегії в цивільних спра-

вах і судової колегії в кримінальних справах. Президія цих судів утворюється у складі голови, заступників голови і суддів у кількості, встановленій згідно з чинним законодавством. Судова колегія в цивільних справах і судова колегія в кримінальних справах затверджуються президією Верховного суду Автономної Республіки Крим, обласного, Київського і Севастопольського міських судів з числа суддів відповідного суду. Судові колегії очолюють заступники голови суду.

Міжобласний суд є судом першої інстанції і в межах своїх повноважень розглядає на особливо режимних об'єктах, розташованих на території України, всі цивільні і кримінальні справи, а також справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законодавством України.

Військові суди здійснюють правосуддя у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, передбачених законодавством України. В Україні утворюються військові суди гарнізонів, регіонів і Військово-Морських Сил. Військовий суд гарнізону утворюється на території, на якій розташовано один або кілька військових гарнізонів. Судьями військових судів можуть бути громадяни України, які відповідають вимогам, встановленим законодавством України, перебувають на військовій службі і мають військове звання офіцерського складу.

Верховний Суд України діє в складі Пленуму Верховного Суду, судової колегії в цивільних справах, судової колегії в кримінальних справах, військової колегії; для розгляду організаційних питань роботи Верховного Суду утворюється Президія Верховного Суду України. Пленум Верховного Суду діє в складі Голови Верховного Суду, заступників Голови і членів Верховного Суду. Склад судової колегії в цивільних справах, судової колегії в кримінальних справах і військової колегії затверджується Пленумом Верховного Суду України з числа суддів Верховного Суду. Судові колегії Верховного Суду України розглядають у межах своїх повноважень справи як суди першої інстанції, у касаційному порядку, порядку нагляду і зв'язку з нововиявленими обставинами. Президія Верховного Суду утворюється в складі Го-

лови, заступників Голови і членів Верховного Суду в кількості, що визначається чинним законодавством України. Президія Верховного Суду розглядає питання організації роботи судових колегій і апарату Верховного Суду, а також подає допомогу судам нижчого рівня у правильному застосуванні законодавства.

Систему арбітражних судів, згідно з Законом України про арбітражний суд, складають: Вищий арбітражний суд України, арбітражний суд Автономної Республіки Крим, арбітражні суди областей, міст Києва і Севастополя. Арбітражні суди України складаються з двох ланок. Першою ланкою є арбітражний суд Автономної Республіки Крим, арбітражні суди областей, міст Києва і Севастополя. Другою ланкою є Вищий арбітражний суд України.

Арбітражний суд Автономної Республіки Крим, арбітражний суд області, міст Києва і Севастополя складається з голови, першого заступника голови, заступників голови та арбітрів. Для вирішення організаційних питань вказані арбітражні суди можуть утворювати президію відповідного арбітражного суду.

Вищий арбітражний суд України є найвищим органом у вирішенні господарських спорів і здійсненні нагляду щодо рішень, ухвал, постанов арбітражних судів України та контролю за їх діяльністю. Вищий арбітражний суд складається з Голови, першого заступника Голови, заступників Голови та суддів і діє у складі: пленуму Вищого арбітражного суду, президії Вищого арбітражного суду, арбітражних колегій по розгляду спорів та перегляду рішень, ухвал, постанов Пленум Вищого арбітражного суду діє у складі Голови Вищого арбітражного суду, його заступників, суддів Вищого арбітражного суду, голови арбітражного суду Автономної Республіки Крим, голів арбітражних судів областей, міст Києва і Севастополя за посадою. Президія Вищого арбітражного суду утворюється у складі Голови, заступників Голови за посадою і кількох суддів. Склад судової колегії затверджується президією Вищого арбітражного суду з числа суддів Вищого арбітражного суду України.

### 3. Функції і повноваження судів загальної юрисдикції

Основними функціями загальних судів є охорона від посягань на: конституційний лад України, соціально-економічні, політичні і особисті прав й свободи громадян, права і законні інтереси юридичних осіб.

Районні (міські) суди є основною ланкою в системі загальних судів. Це обумовлено передусім широкою компетенцією цих судів і великим обсягом роботи, яка фактично ними виконується. Районні (міські) суди розглядають всі цивільні і кримінальні справи, за винятком справ, віднесених до відання інших судів. У випадках, передбачених законодавством України, вони розглядають справи про адміністративні правопорушення.

Верховний суд Автономної Республіки Крим, обласний, Київський і Севастопольський міські суди розглядають у межах своїх повноважень справи як суди першої інстанції, у касаційному порядку, порядку нагляду і в зв'язку з нововиявленими обставинами; здійснюють нагляд за судовою діяльністю районних (міських), міжрайонних (окружних) судів, вивчають і узагальнюють судову практику, аналізують судову статистику; здійснюють інші повноваження, надані їм законодавством.

Верховний Суд України у межах своїх повноважень розглядає справи як суд першої інстанції, у касаційному порядку, порядку нагляду і в зв'язку з нововиявленими обставинами; вивчає й узагальнює судову практику, аналізує судову статистику і дає керівні роз'яснення судам у питаннях застосування законодавства, що виникають при розгляді судових справ, які є обов'язковими для судів, інших органів і службових осіб, що застосовують закон, по якому дано роз'яснення; здійснює контроль за виконанням судами керівних роз'яснень Пленуму Верховного Суду України; вирішує в межах своїх повноважень питання, що впливають з міжнародних договорів України; здійснює інші повноваження, надані йому законодавством.

Військові суди розглядають справи про всі злочини, вчинені військовослужбовцями Збройних Сил та інших військових формувань України, а також військово-

бов'язаними під час проходження ними зборів; всі справи про шпигунство; справи про злочини проти встановленого порядку несення служби, вчинені особами начальницького складу виправно-трудових установ; справи про злочини, вчинені певними категоріями осіб, що визначаються законодавством України; справи про адміністративні правопорушення військовослужбовців; справи за скаргами військовослужбовців на неправильні дії військових службових осіб і органів військового управління; справи про захист честі і гідності, сторонами у яких є військовослужбовці або військові організації; інші справи, пов'язані із захистом прав і свобод військовослужбовців та інших громадян, а також прав і законних інтересів військових частин, установ і організацій. У разі обвинувачення однієї особи або групи осіб у вчиненні кількох злочинів, якщо справа хоча б про один із злочинів підсудна військовому суду, а інші — загальному суду, справа про всі злочини розглядається військовим судом. У разі обвинувачення групи осіб у вчиненні одного або кількох злочинів, що не є військовими злочинами, якщо щодо хоча б одного з обвинувачених справа підсудна загальному суду, справа щодо всіх обвинувачених розглядається загальним судом.

Основними функціями арбітражних судів є захист прав і охоронюваних законом інтересів учасників господарських правовідносин, сприяння зміцненню законності у сфері господарських відносин.

Арбітражний суд Автономної Республіки Крим, арбітражний суд області, міст Києва і Севастополя вирішує господарські спори, віднесені до його компетенції; розглядає справи про банкрутство; переглядає в порядку нагляду рішення, ухвали, постанови цього арбітражного суду; вивчає і узагальнює практику застосування законодавства, аналізує статистику вирішення господарських спорів, вносить пропозиції Вищому арбітражному суду України, спрямовані на вдосконалення правового регулювання господарської діяльності та практики вирішення господарських спорів; веде роботу, спрямовану на попередження правопорушень у сфері господарських відносин; здійснює інші повноваження, надані йому законодавством.

Вищий арбітражний суд України вирішує господарські спори, віднесені до його компетенції, може в межах підвідомчості арбітражних судів України прийняти до свого провадження будь-який господарський спір; переглядає в порядку нагляду рішення, ухвали, постанови арбітражного суду Автономної Республіки Крим, арбітражних судів областей, міст Києва і Севастополя; вивчає і узагальнює практику застосування законодавства, забезпечує однаковість практики, аналізує статистику вирішення господарських спорів, дає роз'яснення арбітражним судам з питань практики застосування законодавства України, яке регулює відносини в господарській сфері та порядок вирішення господарських спорів, які є обов'язковими для арбітрів і учасників господарських правовідносин, що застосовують законодавство, з якого дано таке роз'яснення; веде роботу, спрямовану на попередження правопорушень у сфері господарських відносин; здійснює організаційне керівництво арбітражним судом Автономної Республіки Крим, арбітражними судами областей, міст Києва і Севастополя, несе відповідальність за організацію, стан та вдосконалення їх діяльності, перевіряє й поширює позитивний досвід роботи арбітражних судів України; забезпечує підбір і підготовку кандидатів у судді, підвищення кваліфікації працівників арбітражних судів, організовує роботу по матеріально-технічному забезпеченню арбітражних судів; здійснює інші повноваження, надані йому законодавством.

#### 4. Основні засади судочинства в Україні

Конституція України (ст. 129) визначає такі основні засади судочинства: 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 й касаційного оскарження

рішення суду, крім випадків, встановлених законом;  
9) обов'язковість рішень суду.

**Законність.** Згідно з Конституцією України (ст. 6), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Правосуддя у цивільних і кримінальних справах здійснюється у точній відповідності з законодавством України; у випадках, передбачених міжнародними угодами, суди України застосовують законодавство відповідно до порядку, встановленому цими угодами.

**Принцип законності** визначається в першу чергу тим, щоб суд у своїй діяльності при розгляді справ, інші учасники судового процесу неухильно і точно виконували вимоги матеріального і процесуального права. Вся діяльність суду підпорядковується процесуальному законодавству і здійснюється у визначеній законом процесуальній формі. Гарантіями реалізації принципу законності є нагляд судів вищого рівня, право осіб, які беруть участь у справі, на оскарження рішень і вироків суду тощо.

**Рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом.** Правосуддя в Україні здійснюється на засадах рівності громадян перед законом і судом. Конституція України (ст. 24) проголошує, що 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 громадян перед законом** означає, що при розгляді цивільних і кримінальних справ до всіх громадян застосовується одне і те ж матеріальне і процесуальне законодавство, ніхто при цьому не має ніяких привілеїв і не піддається ніяким обмеженням.

**Рівність громадян перед судом** передбачає рівну можливість усіх громадян брати участь і нести відповідальність перед судами, які входять до єдиної судової системи України, не може бути при цьому ніяких привілеїв чи обмежень. Правосуддя в господарських відносинах здійснюється на засадах рівності перед законом і арбітражним судом усіх підприємств та організацій неза-

лежно від організаційної форми, форми власності майна, місцезнаходження, підлеглості та інших обставин.

Чинне законодавство України передбачає винятки з принципу рівності громадян перед законом стосовно Президента України, народних депутатів, суддів.

**Забезпечення доведеності вини.** Відповідно до Конституції України (ст. 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.

Відповідно до цього конституційного положення, обов'язок доведеності вини обвинуваченого покладається на відповідних суб'єктів: органи дізнання та попереднього слідства, прокурора, а у справах приватного обвинувачення — на потерпілого або його представника. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь. Навіть визнання обвинуваченим своєї вини є недостатнім для винесення обвинувального вироку, якщо винуватість обвинуваченого не підтверджується усією сукупністю доказів. До остаточного вирішення кримінальної справи і офіційного визнання особи винуватою з нею не можна поводитись як з винуватою, публічно, в засобах масової інформації, в офіційних документах стверджувати, що дана особа є злочинцем.

Згідно з проектом нового Кримінально-процесуального кодексу, розробленого на основі Конституції України, коли винуватість обвинуваченого не доведена, суд зобов'язаний прийняти рішення про його невинуватість. Норми про предмет доказування сформульовані таким чином, що вони орієнтують дізнавача, слідчого, прокурора на з'ясування не тільки обставин діяння і участі в його вчиненні конкретної особи, а й тих обставин, які виключають або пом'якшують кримінальну відповідальність. Реалізацією принципу презумпції невинуватості стало надання обвинуваченому права на поводження з ним як з невинуватим до набрання обвинувальним вироком законної сили. Покладення обов'язку доказуван-

ня на обвинувача зумовило розширення прав і можливостей захисту щодо спростування доказів обвинувачення.

Принцип презумпції невинуватості має гуманний зміст, важливе юридичне і етичне значення, він, поруч з іншими конституційними гарантіями, сприяє вирішенню одного з головних завдань правосуддя — не допустити засудження невинуватих.

Змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості. Змагальність означає, що в судовому засіданні між собою ведуть процесуальний спір дві сторони: позивач і відповідач (у кримінальному процесі — сторони обвинувачення й захисту), відстоюючи наданими їм процесуальним законодавством засобами свою позицію, права і законні інтереси. Цивільне процесуальне законодавство встановлює, зокрема, що кожна сторона повинна довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень; докази подаються сторонами та іншими особами, які беруть участь у справі.

Необхідною передумовою реалізації принципу змагальності є процесуальна рівність сторін. Чинне цивільне і кримінальне процесуальне законодавство забезпечує рівні права сторін знайомитись з матеріалами справи, подавати докази, брати участь в їх дослідженні, заявляти клопотання, давати усні і письмові пояснення користуватись іншими процесуальними правами, наданими законом.

Принцип змагальності є важливою процесуальною гарантією всебічного, повного і об'єктивного встановлення дійсних обставин справи і прийняття справедливого судового рішення.

Підтримання державного обвинувачення в суді прокурором. Розкриваючи завдання прокурора в судовому процесі, Закон України про прокуратуру (ст. 34) визначає, що прокурор, додержуючись принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі. Підтримуючи державне обвинувачення, прокурор бере участь у дослідженні доказів,

подає суду свої міркування щодо застосування кримінального закону та міри покарання підсудному. При цьому прокурор керується вимогами закону і об'єктивною оцінкою зібраних по справі доказів. У разі, коли при розгляді справи прокурор дійде висновку, що дані судового слідства не підтверджують обвинувачення підсудного, він зобов'язаний відмовитись від обвинувачення.

Необхідно відмітити, що останнім часом прокурори беруть участь у судових розглядах лише приблизно 50 % кримінальних справ. Правовою основою цього є закріплене ст. 36 Закону України про прокуратуру право прокурора брати участь у судовому розгляді кримінальних справ залежно від характеру і ступеня суспільної небезпеки діяння. Відсутність прокурора при розгляді кримінальної справи в суді змушує суд брати на себе ту частину процесуальної роботи, яку мав би виконувати прокурор, здійснювати невласливу для суду, як органу правосуддя, обвинувальну діяльність. Тому проект нового Кримінально-процесуального кодексу України містить принципові зміни. Суд звільняється від будь-яких функцій обвинувачення. Передбачається, зокрема, що прокурор, не затверджує обвинувальний висновок, а сам складає його на основі матеріалів попереднього слідства; вручає обвинуваченому копію обвинувального висновку; направляє справу до суду; представляє її в суді при попередньому розгляді; зачитує обвинувальний висновок в суді. Встановлюється обов'язкова участь прокурора у розгляді усіх кримінальних справ; відмова прокурора від підтримання обвинувачення в суді тягне за собою закриття справи, якщо функцію обвинувачення не бере на себе потерпілий.

Забезпечення обвинуваченому права на захист. Чинне кримінально-процесуальне законодавство України встановлює, що підозрюваному, обвинуваченому і підсудному забезпечується право на захист. Особа, яка провадить 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 їм можливість захищатися встановленими законом засобами від пред'явленого обвинувачення.

Як захисники підозрюваних, обвинувачених і підсудних допускаються особи, які мають свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю. За згодою підсудного допускаються близькі родичі, опікуни або піклувальники. Захисник допускається до участі в 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 разі коли дізнання або попереднє слідство не провадилось, захисник допускається до участі в справі після віддання обвинуваченого до суду.

Участь захисника при провадженні дізнання, попереднього слідства і в розгляді кримінальної справи в суді першої інстанції є обов'язковою, крім випадків відмови підозрюваного, обвинуваченого і підсудного від захисника. Відмова від захисника не може бути прийнята у справах осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочину у віці до 18 років; у справах про злочин осіб, які через свої фізичні або психічні вади не можуть самі реалізувати своє право на захист; у справах осіб, які не володіють мовою, якою ведеться судочинство; коли санкція статті, за якою кваліфікується злочин, передбачає смертну кару; при провадженні справи про застосування примусових заходів медичного характеру.

Захисник зобов'язаний використати всі зазначені в законі засоби захисту з метою з'ясування обставин, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого і підсудного або пом'якшують чи виключають його відповідальність, і подавати їм необхідну юридичну допомогу. Не допускається відмова захисника при провадженні дізнання, попереднього слідства та в судовому засіданні від захисту підозрюваного, обвинуваченого і підсудного.

Гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами. Чинне законодавство України встановлює, що розгляд справ у всіх судах відкритий, за винятком випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці. Закритий судовий розгляд, крім

того, допускається за мотивованою ухвалою суду у справах про злочини осіб, які не досягли 16-річного віку, у справах про статеві злочини, а також в інших справах з метою запобігання розголошенню відомостей про інтимні сторони життя осіб, яких притягнуто по справі; у випадках, коли цього вимагають інтереси забезпечення безпеки потерпілого, свідка чи інших осіб, які беруть участь у справі, членів їх сімей чи близьких родичів; в арбітражних судах — коли це суперечить інтересам охорони комерційної таємниці. До залу судового засідання не допускаються громадяни, молодші шістнадцяти років, якщо вони не є особами, які беруть участь у справі, або свідками.

Слухання справи в закритому засіданні суду ведеться з додержанням усіх правил судочинства. Рішення і вирок судів у всіх випадках проголошуються прилюдно.

Важливим є закріплення Конституцією правила про повне фіксування технічними засобами судового процесу, оскільки, фіксуючи свідчення учасників процесу (на слух), секретарі засідань, цілком природно, випускають певні деталі, які можуть виявитись необхідними для прийняття рішення у справі.

Гласність судового розгляду сприяє здійсненню судом попереджувальної і виховної функції, посиленню громадського контролю за діяльністю суддів, слідчих органів і прокурорів, підвищує почуття відповідальності у суддів та інших учасників судового розгляду.

Забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом. Концепція судово-правової реформи в Україні (проект), виходячи з вимог Конституції України, передбачає створення, поряд з касаційним, апеляційного перегляду судових рішень, які не набрали законної сили, як додаткової гарантії правосудності рішень і вироків судів першої інстанції.

Проект нового Кримінально-процесуального кодексу (КПК) України встановлює перегляд в апеляційному порядку вироків, поставлених судом першої інстанції (крім вироків суду присяжних та вироків, поставлених після скороченого судового слідства), а також постанови про застосування примусових заходів виховного і ме-

дичного характеру. Суд апеляційної інстанції має право повністю або частково, шляхом проведення судового слідства, безпосередньо дослідити докази, у тому числі й ті, які не розглядалися судом першої інстанції. Апеляційний суд вправі, скасувавши вирок суду першої інстанції, постановити свій вирок, причому допускається погіршення становища підсудного, але лише за умови, якщо про це ставилось питання в апеляції прокурора, потерпілого або його представника.

У касаційному порядку передбачається перегляд вироків суду присяжних та вироків, поставлених після скороченого судового слідства, вироків і постанов суду апеляційної інстанції, ухвал (постанов) суду про закриття справи або направлення на додаткове розслідування, а також окремих ухвал (постанов). Суд касаційної інстанції вправі переглянути судові рішення лише з точки зору додержання під час розслідування і судового розгляду справи норм кримінального і процесуального права. Підставами для скасування або зміни вироку, ухвали чи постанови у касаційному порядку є істотне порушення кримінально-процесуального законодавства, неправильне застосування кримінального закону, невідповідність призначеного покарання тяжкості злочину та особи засудженого. Суд касаційної інстанції може вийти за межі касаційних вимог, якщо цим не погіршується становище засудженого чи виправданого. Суд касаційної інстанції не вправі посилити покарання або застосувати закон про більш тяжкий злочин. Скасування обвинувального вироку за мотивів необхідності застосування закону про більш тяжкий злочин, а також виправдувального вироку можливе не інакше як за касаційним поданням прокурора, касаційною скаргою потерпілого чи його представника.

**Обов'язковість рішень суду.** Згідно з чинним законодавством рішення, вирок, ухвали і постанови суду або судді, що набрали законної сили, є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і підлягають обов'язковому виконанню на всій території України.

Конституція України (ст. 129) встановлює, що законом можуть бути визначені також інші засади судо-

чинства в судах окремих судових юрисдикцій. Закон України про арбітражний суд (ст. 4) закріплює, зокрема, такий специфічний принцип арбітражного судочинства, як принцип арбітрування. Зміст цього принципу, згідно зі ст. 73 Арбітражного процесуального кодексу України, полягає у тому, що арбітражний суд сприяє досягненню угоди між сторонами; умови угоди викладаються в адресованій арбітражному суду письмовій заяві, підписаній представниками сторін; арбітражний суд приймає рішення відповідно до цієї угоди, якщо угода між сторонами не суперечить законодавству, фактичним обставинам і матеріалам справи.

#### **5. Вища рада юстиції України: порядок формування, склад, основні функції і повноваження**

Згідно з Конституцією України (ст. 131), в Україні діє Вища рада юстиції, яка 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.

До відання Вищої ради юстиції належить внесення подань про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад; прийняття рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності; 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.

#### **6. Адвокатура**

Відповідно до Конституції України (ст. 59), для забезпечення права на захист від обвинувачення та надан-

ня правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура.

Адвокатура України є добровільним професійним громадським об'єднанням, покликаним згідно з Конституцією України сприяти захисту прав, свобод та 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 не може працювати в суді, прокуратурі, державному нотаріаті, органах внутрішніх справ, служби безпеки, державного управління.

Адвокат має право займатись адвокатською діяльністю індивідуально, відкрити своє адвокатське бюро, об'єднуватися з іншими адвокатами в колегії, адвокатські фірми, контори та інші адвокатські об'єднання.

Адвокати дають консультації та роз'яснення з юридичних питань, усні і письмові довідки щодо законодавства, складають заяви, скарги та інші документи правового характеру; здійснюють представництво в суді, інших державних органах, перед громадянами та юридичними особами; подають юридичну допомогу підприємствам, установам, організаціям; здійснюють правове забезпечення підприємницької та зовнішньоекономічної діяльності громадян і юридичних осіб; виконують свої обов'язки відповідно до кримінально-процесуального законодавства у процесі дізнання і попереднього слідства, здійснюють інші види юридичної допомоги, передбачені законодавством.

При здійсненні професійної діяльності адвокат має право 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, зокрема

запитувати й отримувати документи або їх копії від підприємств, установ, організацій, об'єднань, а від громадян — за їх згодою, ознайомлюватися на підприємствах, в установах і організаціях з необхідними для виконання доручення документами й матеріалами, за винятком тих, таємниця яких охороняється законом, отримувати письмові висновки фахівців з питань, що потребують спеціальних знань, виконувати інші дії, передбачені законодавством.

При здійсненні своїх професійних обов'язків адвокат зобов'язаний неухильно додержуватись вимог чинного законодавства, використовувати всі передбачені законом засоби захисту прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб і не має права використовувати свої повноваження на шкоду особі, в інтересах якої прийняв доручення, та відмовитись від прийнятого на себе захисту підозрюваного, обвинуваченого, підсудного. Адвокат не має права прийняти доручення про подання юридичної допомоги у випадках, коли він у даній справі подає або раніше подавав юридичну допомогу особам, інтереси яких суперечать інтересам особи, що звернулася з проханням про ведення справи, коли в розслідуванні або розгляді справи бере участь посадова особа, з якою адвокат перебуває в родинних стосунках, та в інших випадках, передбачених законодавством. Адвокат зобов'язаний зберігати адвокатську таємницю. Предметом адвокатської таємниці є питання, з яких громадянин або юридична особа зверталася до адвоката, суть консультацій, порад, роз'яснень та інших відомостей, одержаних адвокатом при здійсненні своїх професійних обов'язків.

Професійні права, честь і гідність адвоката охороняються законом. Забороняється будь-яке втручання в адвокатську діяльність, вимагання від адвоката, його помічника, посадових осіб і технічних працівників адвокатських об'єднань відомостей, що становлять адвокатську таємницю. З цих питань вони не можуть бути допитані як свідки. Документи, пов'язані з виконанням адвокатом доручення, не підлягають оглядові, розголошенню чи вилученню без його згоди, забороняється прослуховування телефонних розмов адвокатів у зв'язку

з оперативно-розшуковою діяльністю без санкції Генерального прокурора України, його заступників, прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя. Не може бути внесено подання органом дізнання, слідчим, прокурором, а також винесено окрему ухвалу суду щодо правової позиції адвоката у справі. Адвокату гарантується рівність прав з іншими учасниками процесу.

\*

## Г л а в а 26

### Прокуратура України

#### 1. Поняття правового статусу прокуратури України

У юридичній науці України нема єдності у питанні, до якого виду влади належить прокуратура: законодавчої, виконавчої чи судової. Чинне законодавство України також не дає чіткої відповіді на це питання. Досвід зарубіжних країн свідчить, що існують різні варіанти вирішення питання про місце прокуратури у системі державної влади. В одних країнах прокуратура перебуває у складі Міністерства юстиції, в інших — при судах, в третіх — виділена в окрему систему.

Аналіз функцій прокуратури, визначених Конституцією України і Законом України про прокуратуру, показує, що одні функції прокуратури України тяжіють до виконавчої влади, інші — до судової. Виходячи з цього, а також враховуючи, що принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову не позбавлений умовності, логічним буде висновок, що в сучасному вигляді прокуратуру України ні до однієї гілки влади не можна віднести, вона за своєю державно-правовою природою є самостійним державним інститутом у механізмі державної влади, покликаним здійснювати визначені законодавством функції.

Закон України про прокуратуру закріплює принципи організації та діяльності прокуратури: органи прокуратури становлять єдину централізовану систему; здійснюють свої повноваження на підставі додержання норм Конституції і законів України, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів; захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом; вживають заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення; діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення. Працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій та рухів.

Чинне законодавство України визначає гарантії незалежності прокуратури у здійсненні повноважень. Забороняється втручання органів державної влади і управління, посадових осіб, засобів масової інформації, об'єднань громадян та їх представників у діяльність прокуратури по нагляду за додержанням законів або по розслідуванню діянь, що містять ознаки злочину. Вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або вимаганням прийняття неправомірного рішення тягне за собою відповідальність, передбачену законом. Звернення представників влади, інших посадових осіб до прокурора з приводу конкретних справ і матеріалів, що перебувають у провадженні прокуратури, не можуть містити будь-яких вказівок або вимог щодо результатів їх вирішення. Ніхто не має права без дозволу прокурора або слідчого розголошувати дані перевірок і попереднього слідства до їх закінчення. Вимоги прокурора, які відповідають чинному законодавству, є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або у передбачені законом чи визначені прокурором строки. Невиконання без поважних причин законних вимог прокурора тягне за собою передбачену законом відповідальність.

Повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, Законом України про прокуратуру іншими законодавчими актами. Органи прокуратури у встановленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що впливають із загальноновизнаних норм міжнародного права, а також укладених Україною міждержавних договорів.

## 2. Система і структура прокуратури

Прокуратура України складає єдину централізовану систему з підпорядкуванням прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня. Систему органів прокуратури України становлять: Генеральна прокуратура України, прокуратура Автономної Республіки Крим, прокуратури областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжнародні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові прокуратури. До органів військових прокуратур належать військові прокуратури регіонів і військова прокуратура Чорноморського флоту та Військово-Морських Сил України (на правах обласних), військові прокуратури гарнізонів (на правах міських). У систему прокуратури України входять також й інші спеціалізовані прокуратури: транспортні прокуратури, прокуратури за наглядом додержання законів у виправно-трудовах установах, природоохоронні прокуратури, прокуратури за наглядом додержання законів в оборонній промисловості.

Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Строк повноважень Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів — п'ять років. Генеральний прокурор України призначає першого заступника, заступників Генерального прокурора України, керівників структурних підрозділів та інших працівників Генеральної прокуратури, прокурора Автономної Республіки Крим за погодженням з Верховною Радою Автономної Республіки Крим, заступників прокурора Автономної Республіки Крим, прокурорів областей,

міст Києва і Севастополя, їх заступників, міських, районних, міжрайонних, а також прирівняних до них інших прокурорів.

Структуру Генеральної прокуратури України складають: керівництво Генеральної прокуратури (Генеральний прокурор України, його перший заступник, заступники); галузеві управління — управління загального нагляду, слідче управління, кримінально-судове управління, цивільно-судове управління, управління нагляду за додержанням законів у Збройних Силах України і оборонній промисловості; функціональні відділи — відділ нагляду за додержанням законів на транспорті, відділ нагляду за додержанням кримінально-виконавчого законодавства, відділ нагляду за додержанням законів про національну безпеку, державний кордон і митну справу, відділ нагляду за додержанням законів про права неповнолітніх, відділ нагляду за додержанням природоохоронного законодавства, відділ нагляду за додержанням законодавства про адміністративні правопорушення, організаційно-контрольний відділ, відділ систематизації законодавства і зв'язків з засобами масової інформації та інші.

У Генеральній прокуратурі України утворюється колегія у складі Генерального прокурора України (голова), його першого заступника, заступників, прокурора Автономної Республіки Крим, інших керівних працівників органів прокуратури. Колегії також утворюються у прокуратурах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та інших прокуратурах (на правах обласних) у складі прокурора (голова), його заступників, інших керівних працівників. Колегія прокуратури є дорадчим органом і розглядає найбільш важливі питання діяльності прокуратури. Рішення колегій доводяться до відома працівників органів прокуратури. В разі розбіжностей між прокурором і колегією прокурор проводить в життя своє рішення.

У Генеральній прокуратурі України, прокуратурі Автономної Республіки Крим є старші слідчі в особливо важливих справах і слідчі в особливо важливих справах; у прокуратурах областей, міст та інших, прирівняних до

них, прокуратурах можуть бути слідчі в особливо важливих справах і старші слідчі; у районних, міжрайонних, міських прокуратурах — старші слідчі і слідчі.

### 3. Функції і повноваження прокуратури

Згідно з Конституцією України (ст. 121), на прокуратуру України покладено виконання таких функцій: 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.

Конституція України не передбачає таких функцій прокуратури, як здійснення загального нагляду і проведення попереднього слідства. Разом з тим у "Перехідних положеннях" Конституція України визначає, що 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. Таким чином, ще досить тривалий час в Україні прокуратура буде виконувати функцію загального нагляду і попереднього слідства, зберігається існуючий порядок арешту, тримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, а також порядок огляду і обшуку житла громадян.

Закон України про прокуратуру закріплює за прокуратурою такі функції: 1) нагляд за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами; 2) нагляд за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу із злочинністю та іншими правопорушеннями і розслідують діяння, що містять ознаки злочину; 3) розслідування

діянь, що містять ознаки злочину; 4) підтримання державного обвинувачення, участь у розгляді в судах кримінальних, цивільних справ та справ про адміністративні правопорушення і господарських спорів у арбітражних судах, 5) нагляд за виконанням законів у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, при виконанні покарань та застосуванні інших заходів примусового характеру, які призначаються судом; 6) нагляд за додержанням законів у Збройних Силах та інших військових формуваннях, дислокованих на території України.

Предметом загального нагляду прокуратури є відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами вимогам чинного законодавства України; додержання законів про недоторканність особи, громадянські, політичні, економічні, соціальні і культурні права та свободи людини і громадянина, захист честі й гідності особи, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав; додержання законів, що стосуються економічних, міжнародних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньо-економічної діяльності.

При здійсненні загального нагляду прокурор має право безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки; вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення; вимагати від керівництва та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності; викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону.

При виявленні порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право опротестовувати акти

Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Уряду Автономної Республіки Крим, міністерств, державних комітетів і відомств, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, а також рішення і дії посадових осіб; вносити подання або протест на рішення органів місцевого самоврядування залежно від характеру порушень; порушувати у встановленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення; давати приписи про усунення очевидних порушень закону; вносити подання до державних органів, об'єднань громадян і посадових осіб про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли; звертатись до суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб.

Предметом нагляду за дотриманням законів органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю є додержання законів органами дізнання, попереднього слідства та іншими органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю. Нагляд має своїм завданням сприяти розкриттю злочинів, захисту особи, її прав, свобод, власності, прав підприємств, установ і організацій від злочинних посягань, виконанню вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинений злочин, запобіганню незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності, охороні прав і законних інтересів громадян, які перебувають під слідством. Здійснюючи нагляд, прокурор вживає заходів до узгодження дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. При здійсненні нагляду за додержанням законів органами дізнання і попереднього слідства прокурор вживає заходів до того, щоб вказані органи додержувалися передбаченого законом порядку порушення кримінальних справ, розслідування діянь, що містять ознаки злочину, проведення оперативно-розшукових заходів, при розслідуванні злочинів неухильно виконували вимоги закону про всебічне, повне і об'єктивне дослідження всіх обставин справи, виявляли причини вчинення злочинів і умови, що сприяють цьому, вживали заходів до їх усунення.

Прокурор має право в необхідних випадках доручати

керівникам органів дізнання і попереднього слідства проведення у підвідомчих їм підрозділах перевірок з метою усунення порушень закону та забезпечення повного розкриття діянь, що містять ознаки злочину Вказівки прокурора, його заступника органам дізнання і попереднього слідства щодо порушення кримінальних справ і провадження розслідування, які даються відповідно до кримінально-процесуального законодавства, є обов'язковими для цих органів.

Функцію розслідування діянь, що містять ознаки злочину, здійснюють слідчі прокуратури, які провадять попереднє слідство у справах про діяння, що містять ознаки злочину, віднесені законом до їх підслідності, а також в інших справах, переданих їм прокурором.

Здійснюючи функцію підтримання державного обвинувачення, участі в розгляді справ у судах, прокурор, додержуючись принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та поставленню судових рішень, що ґрунтуються на законі. Прокурор може втрутитися у справу на будь-якій стадії процесу, якщо цього вимагає захист конституційних прав громадян, інтересів держави та суспільства, і зобов'язаний своєчасно вжити передбачених законом заходів до усунення порушень закону, хоч би від кого вони виходили. Прокурор має рівні права з іншими учасниками судового засідання.

Підтримуючи державне обвинувачення, прокурор бере участь у дослідженні доказів, подає суду свої міркування щодо застосування кримінального закону та міри покарання підсудному. При цьому прокурор керується вимогами закону і об'єктивною оцінкою зібраних по справі доказів. Право внесення касаційного і окремого подання на вироки, рішення, ухвали і постанови судів надається прокурору і заступнику прокурора в межах їх компетенції, незалежно від їх участі в розгляді справи в суді першої інстанції. Помічники прокурора, прокурори управлінь і відділів можуть вносити касаційні і окремі подання тільки у справах, в розгляді яких вони брали участь. Прокурор, його заступник мають право в межах своєї компетенції витребувати із суду будь-яку справу

або категорію справ, по яких вироки, рішення, ухвали або постанови набрали законної сили. За наявності підстав для перегляду справи в порядку судового нагляду прокурор вносить протест на вирок, рішення, ухвалу або постанову суду.

Право внесення протесту на вироки, рішення, ухвали і постанови судів, які набрали законної сили, належить: Генеральному прокуророві України та його заступникам — на вироки, рішення, ухвали чи постанови будь-якого суду України, за винятком постанов Пленуму Верховного Суду України та президії Вищого арбітражного суду України; прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та їх заступникам — на вироки, рішення, ухвали і постанови районного міського суду і ухвали судових колегій відповідно Верховного Суду Автономної Республіки Крим, обласних, Київського і Севастопольського міських судів, а також на рішення арбітражних судів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя. Протест на постанову судді у справі про адміністративне правопорушення може бути принесено районним, міським прокурорами або прокурорами вищого рівня та їх заступниками.

Генеральний прокурор України, його заступники, а також прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, прирівняні до них прокурори при наявності достатніх підстав, що свідчать про порушення закону, мають право одночасно з витребуванням кримінальної справи зупинити виконання вироку, ухвали і постанови суду до їх опротестування, але на строк не більше як три місяці або до розгляду протесту в суді. Прокурори і їх заступники, яким надано право принесення протесту у цивільній справі, у справі про адміністративне правопорушення або розглянутій арбітражним судом, витребувавши справу, можуть зупинити виконання відповідного рішення, ухвали і постанови суду до закінчення провадження у справі

Предметом нагляду за додержанням законів у місцях застосування заходів примусового характеру є додержання законності під час перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, в виправ-

но-трудоу, інших установах, що виконують покарання або заходи примусового характеру, які призначаються судом, додержання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов тримання або відбування покарання особами у цих установах, їх прав і виконання ними своїх обов'язків. Прокурор, який здійснює нагляд, має право у будь-який час відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, опитувати осіб, що там перебувають, знайомитись з документами, на підставі яких ці особи затримані, заарештовані, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру; перевіряти законність наказів, розпоряджень і постанов адміністрації цих установ, зупиняти виконання таких актів, опротестовувати або скасовувати їх у разі невідповідності законодавству. Прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно перебуває в місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, позбавлення волі або в установі для виконання заходів примусового характеру. Постанови і вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку і умов тримання затриманих, заарештованих, засуджених до позбавлення волі та виконання інших покарань, а також осіб, до яких застосовано заходи примусового характеру, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню.

Здійснюючи нагляд за додержанням законів у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, прокурор контролює стан додержання законів органами військового управління, військовими об'єднаннями, з'єднаннями, частинами, підрозділами, установами і військовими навчальними закладами та посадовими особами Збройних Сил, Прикордонних військ, Національної гвардії, Управління державної охорони, Служби безпеки України та інших військових формувань, дислокованих на території України.

#### 4. Порядок діяльності органів прокуратури

Ефективність прокурорського нагляду багато в чому визначається рівнем організації діяльності органів прокуратури. Складні завдання, що стоять перед прокурату-

рою, успішно можуть виконувати лише люди, які мають належну професійну підготовку, високу політичну зрілість. Закон України про прокуратуру (ст. 46) встановлює, що прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. Особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року. Сумісництво служби в органах прокуратури з роботою на підприємствах, в установах чи організаціях, а також з будь-яким підприємством не допускається, за винятком наукової і педагогічної діяльності.

Необхідними організаційними елементами роботи прокуратури є планування її діяльності, перевірка виконання завдань, облік і звітність, систематизація законодавства.

Планування забезпечує визначення першочерговості завдань, що вирішуються прокуратурою протягом певного проміжку часу (квартал, півріччя, рік), розроблення і реалізацію програм заходів по вирішенню цих завдань, координацію правоохоронної діяльності і взаємодію з іншими державними органами, персональну відповідальність за виконання запланованих заходів. В залежності від строків розрізняють поточне і перспективне планування. Призначення поточного планування — вирішення завдань в короткі проміжки часу. Перспективне планування зорієнтоване на більш тривалий період і передбачає здійснення комплексу заходів по вирішенню питань зміцнення законності і боротьби зі злочинністю.

Практика контролю і перевірки виконання в органах прокуратури, як правило, здійснюється в таких формах: контроль і перевірка виконання вимог чинного законодавства України, наказів і розпоряджень Генерального прокурора України; перевірка стану роботи з кадрами, підвищення їх професійного рівня; організація контролю усередині апарату прокуратури відповідного рівня за виконанням планів роботи, доручень прокуратури вищого рівня тощо.

Інформаційно-аналітична діяльність надає можливість прокурорам мати об'єктивне і повне уявлення про фактичний стан справ, результативність роботи прокура-

тури. Аналіз статистичної звітності дозволяє робити попередні висновки про стан прокурорського нагляду, визначати шляхи удосконалення роботи, вживати заходів до виправлення виявлених недоліків у роботі прокуратури. Складовою частиною обліку є діловодство, куди входить реєстрація і контроль проходження документів, кримінальних і цивільних справ, звернень громадян, повідомлень представників підприємств, установ і організацій.

Систематизація законодавства покликана надавати допомогу прокурорам і слідчим у правильному розумінні і застосуванні чинного законодавства. З цією метою в органах прокуратури існують спеціалізовані інформаційні служби з обліку й систематизації законодавства.

## 5. Акти органів прокуратури

Основними актами органів прокуратури є протест, припис, подання і постанова прокурора.

Протест на акт, що суперечить закону, вноситься прокурором, його заступником до органу, який видав цей акт, або до органу вищого рівня. У такому ж порядку вноситься протест на незаконні рішення чи дії посадової особи. У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність з законом, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права. Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його надходження. Про наслідки розгляду в цей же строк повідомляється прокурор. У разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звертатися з заявою до суду про визнання акта незаконним. Подача такої заяви зупиняє дію правового акта.

Письмовий припис вноситься у випадках, коли порушення закону має очевидний характер і може завдати істотної шкоди інтересам держави, підприємствам, установам, організаціям, а також громадянам, якщо порушення не буде негайно усунуто. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору.

Письмовий припис про усунення порушень закону вноситься прокурором, його заступником органу чи посадовій особі, які допустили порушення, або органу чи посадовій особі вищого рівня, які правомочні усунути порушення. Орган чи посадова особа можуть оскаржити припис прокурору вищого рівня, рішення якого є остаточним.

Подання з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють, вноситься прокурором, його заступником у державний орган, громадську організацію або посадовій особі, які наділені повноваженням усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду. Не пізніше як у місячний строк має бути вжито відповідних заходів до усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, і про наслідки повідомлено прокурора. Колегіальний орган, якому внесено подання, повинен повідомити про день засідання з цього питання прокурора, який вправі особисто взяти участь у його розгляді.

У разі порушення закону посадовою особою або громадянином прокурор, його заступник, залежно від характеру порушення закону, вносить мотивовану постанову про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи щодо цих осіб. Постанова про порушення дисциплінарного провадження або провадження про адміністративне правопорушення підлягає розгляду повноважною посадовою особою або відповідним органом у десятиденний строк після її надходження, якщо інше не встановлено законом.

У протесті, поданні, приписі або постанові обов'язково зазначається, ким і яке положення закону порушено, в чому полягає порушення та що і в який строк посадова особа або орган мають вжити до його усунення.

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ  
І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ  
В УКРАЇНІ

Г л а в а 27

Територіальний устрій України

1. Поняття територіального  
устрою України

Кожна держава є передусім політико-територіальною організацією публічної влади, тому територія держави — невід'ємна ознака всякої державності і водночас просторова межа здійснення державної влади. Територія держави має відповідну адміністративну будову, тобто структуру, за характером якої всі держави поділяються на унітарні, федеративні чи конфедеративні.

Відповідно до Конституції (ст. 2), Україна є унітарною державою. Це означає, що територія України у межах існуючих кордонів є цілісною і недоторканою, що складові частини цієї території перебувають в нерозривному взаємному зв'язку, відзначаються внутрішньою єдністю і не мають ознак державності, як це властиво складовим частинам, скажімо, федеративної держави.

Унітарній державі, якщо вона демократична, теж властиве гармонійне поєднання централізації з децентралізацією, класичними формами якої є деконцентрація урядової (виконавчої) влади по вертикалі зверху вниз, а також розвиток місцевого самоврядування, іноді й територіальної автономії<sup>1</sup>. Тому територія унітарної держави завжди має свою внутрішню організацію або так званій адміністративно-територіальний устрій, суть якого зво-

<sup>1</sup> Про територіальну автономію й місцеве самоврядування див. 28 і 29 гл.

дяться до поділу єдиної території держави на складові частини.

Отже, “територіальний устрій України” — категорія більш широка, а “адміністративно-територіальний устрій” — його невід’ємна складова частина.

Територіальний устрій України, відповідно до Конституції (ст. 132), ґрунтується на засадах цілісності та єдності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, із врахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій.

Щодо адміністративно-територіального устрою України, то це — зумовлена соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини — адміністративно-територіальні одиниці.

Адміністративно-територіальна одиниця — це частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Конституції України (ст. 133), адміністративно-територіальний поділ України становить цілісну систему адміністративно-територіальних одиниць, яка складається з Автономної Республіки Крим (далі — АРК), областей, районів, міст, районів у містах, селищ і сіл.

За своїми географічними ознаками згадані тут адміністративно-територіальні одиниці не є однорідними. Вони поділяються на регіони (АРК, області, райони) та населені пункти (села, селища, міста). Не є однорідними адміністративно-територіальні одиниці також з огляду на те значення й місце, яке вони посідають у системі адміністративно-територіального устрою України.

Первинним рівнем адміністративно-територіального устрою є села, селища, міста, райони у містах. Середнім — є сільські райони та міста з районним поділом. Верхнім рівнем адміністративно-територіального устрою є АРК та області, міста Київ і Севастополь.

У науці та практиці державного будівництва питання про населений пункт як адміністративно-територіальну одиницю є досить-таки дискусійним. Населений пункт — це частина комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом<sup>1</sup>.

Населені пункти поділяються на сільські та міські. До сільських належать села і селища. До міських — міста та селища міського типу.

За своїм значенням у системі адміністративно-територіального устрою України її міста поділяються на міста загальнодержавного значення (Київ, Севастополь), міста обласного, республіканського (АРК) значення, міста районного значення.

Не кожний населений пункт є самостійною адміністративно-територіальною одиницею. В сільській місцевості дуже поширеною є практика створення так званих "сільрад" або сільських округів, які складаються з кількох населених пунктів, що перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та органів місцевого самоврядування, які вона обирає<sup>2</sup>.

У великих містах в якості адміністративно-територіальних одиниць визнаються також відповідні частини цих міст — райони у містах.

---

<sup>1</sup> Невеликі поселення, що мають тимчасове значення і нестійкий склад населення або є об'єктами службового призначення в системі певної галузі господарства (будівлі залізничних служб, будинки лісників, пеляхових майстрів, бакеншників, одиночні двори тощо), не є самостійними населеними пунктами і зараховуються до тих населених пунктів, з якими вони пов'язані територіально.

<sup>2</sup> В Україні є 28 839 сільських населених пунктів, об'єднаних в 10 тис. самостійних адміністративно-територіальних одиниць, які в офіційних документах поки що, до прийняття Закону про адміністративно-територіальний устрій України, називаються не дуже вдалим терміном "сільради".

Об'єднуються в єдині адміністративно-територіальні одиниці не тільки села й селища, а й міста. Наприклад, 907 населених пунктів (сільради, селища, сільради міського типу, міст районного значення), в яких проживає 1,7 млн громадян, сьогодні приєднані до відповідних міст обласного, республіканського чи загальнодержавного значення та становлять разом з ними своєрідні адміністративно-територіальні утворення — "міськради" або міські округи.

Отже, адміністративно-територіальною одиницею є не кожний населений пункт і не власне населений пункт, оскільки це поняття, скоріше, географічне, а один чи кілька населених пунктів з навколишніми землями, що перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування. Ось чому в інших країнах первинна ланка адміністративно-територіального поділу носить назву не село, селище, місто, а комуна, муніципалітет, община. Ця назва є похідною від назви первинного суб'єкта місцевого самоврядування — комуни, муніципалітету, общини, громади тощо.

Очевидно, в майбутньому і в Україні варто було б запровадити універсальну назву первинної ланки адміністративно-територіального поділу — "громада". Тоді система територіального устрою України складалася б з громад та регіонів (АРК, області, райони). У якості громад виступали б села, селища, міста, райони у містах або їхні групи, об'єднані спільністю їхніх територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

Важливою ланкою адміністративно-територіального устрою України є регіони.

До регіонів треба зарахувати насамперед Автономну Республіку Крим, області, райони.

Автономна Республіка Крим є складовою частиною України, її регіоном, якому, відповідно до Конституції України, надано право на автономію.

Область — верхній рівень адміністративно-територіального устрою України. Це великий регіон, який характеризується певною цілісністю та самодостатністю економічного й соціального розвитку, а також місцевими особливостями і традиціями. Відповідно до Конституції, до складу України входять: 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.

Область поділяється на райони, міста обласного значення та інші адміністративно-територіальні одиниці.

**Сільський район** — середній рівень адміністративно-територіального устрою України — невеликий регіон з агропромисловим характером економіки, транспортною, інформаційною та іншою соціальною інфраструктурою, спрямованою на забезпечення зв'язку між сільськими та міськими населеними пунктами, які входять до його складу як самостійні адміністративно-територіальні одиниці.

Адміністративно-територіальними одиницями, що поєднують властивості населених пунктів та регіонів, є так звані "міськради", міські округи, які виникають внаслідок адміністративного підпорядкування місту (як правило, обласного, республіканського (АРК) чи загальнодержавного значення) інших міст, селищ, сільських округів зі збереженням за ними статусу самостійних адміністративно-територіальних одиниць<sup>1</sup>.

У межах території України можуть утворюватися й інші спеціальні територіальні утворення — військові, судові округи, прикордонні, екологічні, спеціальні (вільні) економічні зони, адміністративно-територіальні утворення з особливим режимом функціонування<sup>2</sup> та інші територіальні утворення, порядок утворення та функціонування яких має визначатися окремими законами.

## 2. Система адміністративно-територіального устрою України

Україна на момент проголошення незалежності мала сформований територіальний устрій, який залишився без істотних змін і після прийняття Конституції України.

Сьогодні у складі України, як уже зазначалося, знаходиться Автономна Республіка Крим, 24 області, 2 міс-

---

<sup>1</sup> Округа Севастополя об'єднує, наприклад, 30 населених пунктів, у тому числі 8 "сільрад", селище міського типу та місто районного значення.

<sup>2</sup> Адміністративно-територіальним утворенням з особливим режимом функціонування є територіальна одиниця, що має органи місцевого самоврядування та інші спеціальні органи управління, в межах якої розташовані промислові підприємства з розробки, виготовлення, схову, утилізації та переробки радіоактивних та інших матеріалів, військові й інші об'єкти, для яких необхідно мати особливий режим безпечного функціонування та охорони державної таємниці, включаючи спеціальні умови проживання громадян.

та загальнодержавного значення (Київ та Севастополь), 165 міст обласного і 279 районного значення, 907 селищ міського типу, 490 сільських і 121 міський район, а також 28 839 сільських населених пунктів, об'єднаних в 10 190 сільських округів ("сільрад"), як самостійних адміністративно-територіальних одиниць.

Адміністративно-територіальній устрій України не є незмінним. Великі міста з кількістю населення понад 1 мільйон постійно ставлять питання про перетворення їх на міста загальнодержавного значення.

Швидко збільшується чисельність сільрад (сільських округів), в яких об'єднується по кілька сільських населених пунктів під юрисдикцією єдиної для них територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Цей процес, стимульований ст. 140 Конституції України, буде наростати.

Природно, що може відбуватися й зворотній процес, оскільки, відповідно до ст. 6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", територіальні громади сільських населених пунктів можуть не тільки об'єднуватися, а й роз'єднуватися там, де вони вже об'єднані у сільради (сільські округи). Щоправда, Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" застерігає: вихід із складу сільської громади можливий лише за наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для здійснення кожною з таких громад функцій і повноважень місцевого самоврядування відповідно до цього Закону (п. 7 Розділу V).

Отже, питання адміністративно-територіального устрою повсякденно потребують свого вирішення.

Відповідно до Конституції України (п. 13 ст. 92), територіальній устрій України, а отже, і порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою має визначатися виключно законом України. Самою ж Конституцією України визначаються лише основні засади та система адміністративно-територіального устрою України (ст. 132, 133), а також право Верховної Ради України утворювати і ліквідувати райони, встановлювати й змінювати межі районів та міст, зараховувати населені пункти до категорії міст, а також вирішувати питання про найменування і перейменування населених пунктів та районів (п. 29 ст. 85).

Звичайно, відповідні повноваження по вирішенню питань адміністративно-територіального устрою мають й інші органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування. Так, до повноважень Кабінету Міністрів України належать: внесення до Верховної Ради України подань про утворення, ліквідацію та найменування районів; надання населеним пунктам статусу гірських<sup>1</sup>; створення Національної ради з найменування географічних об'єктів, затвердження Положення про неї.

Щодо Верховної Ради АРК, обласних рад, то їхні повноваження по вирішенню питань адміністративно-територіального устрою можна поділити на три види.

По-перше, вони мають право вносити до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо утворення, ліквідації та найменування новоутворених районів.

По-друге, порушувати перед Верховною Радою України питання щодо: встановлення і зміни меж АРК, області; перенесення адміністративних центрів районів, перейменування районів; встановлення і зміни меж районів, міст і міських округів; зарахування населених пунктів до категорії міст районного<sup>2</sup>, республіканського значення<sup>3</sup>; утворення і ліквідація районів у містах, найменування та перейменування районів у містах і населених пунктів.

По-третє, прийняття рішення щодо: зарахування населених пунктів до категорій селищ міського типу, сіл, селищ, встановлення та зміна їх меж; реєстрація сільських (сільрад) та міських (міськрад) округів; взяття на

---

<sup>1</sup> До гірських населених пунктів належать міста, селища міського типу, селища, села, які розташовані у гірській місцевості, мають недостатньо розвинуту сферу застосування праці та систему соціально-побутового обслуговування, обмежену транспорту доступність. Правовий статус гірських населених пунктів і порядок віднесення населених пунктів до категорії гірських визначається окремим законом.

<sup>2</sup> До міст районного значення належать, як правило, міста, на території яких розташовані промислові підприємства, комунальні господарства, житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів і підприємств, з кількістю населення понад 10 тис., не менш як дві третини якого зайняте в промисловості чи соціально-культурній сфері.

<sup>3</sup> До категорії міст республіканського (АРК), обласного значення належать, як правило, міста, які є економічними і культурними центрами, мають розвинуту промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд, з кількістю населення понад 30 тис.

облік і зняття з обліку населених пунктів; ведення Державного реєстру адміністративно-державних одиниць; видачі Державного акту встановлення і зміни меж селища міського типу, селища, села, сільського округу<sup>1</sup>.

Щодо Київської та Севастопольської міських рад, то вони, як і обласні ради, вносять до Верховної Ради України подання щодо встановлення і зміни меж міста, міської округи, утворення районів у місті та їх найменування і перейменування, а також про найменування та перенайменування інших населених пунктів, що входять до округ цих міст. Поряд із цим Київська та Севастопольська міські ради самостійно приймають рішення про встановлення і зміни меж районів у місті, також про зарахування населених пунктів, що входять до міської округи, до селищ міського типу, сіл, селищ, зміну їхніх меж та інші питання.

Повноваження районних, міських рад міст республіканського, обласного значення зводяться в основному до внесення до Верховної Ради АРК, обласної ради пропозицій щодо тих питань, які вирішують ці ради або порушують питання про їх вирішення перед Верховною Радою України, відповідно Верховною Радою АРК, обласною радою.

Законом України "Про адміністративно-територіальний устрій України"<sup>2</sup> детально врегульовано порядок вирішення питань на рівні Верховної Ради України та місцевих рад, а також ті вимоги, яким мають відповідати рішення, що приймаються цими органами.

---

<sup>1</sup> *Села* — це сільські населені пункти зі стійким складом жителів, які зайняті переважно сільськогосподарським виробництвом. *Селища* — це сільські населені пункти, що сформувалися при промисловому чи іншому підприємстві, організації або установі. *Селища міського типу* — це міські населені пункти, що розташовані при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах по виробництву і переробці сільськогосподарської продукції та інші населені пункти, які мають комунальну і соціальну інфраструктуру, з кількістю населення понад 2 тис., не менш як дві третини якого зайняті у промисловості чи соціально-культурних сферах. *Сільський округ* (сільрада) — це адміністративно-територіальне утворення, яке склалося з кількох населених пунктів, розташованих поблизу один одного, і діє під юрисдикцією єдиної територіальної громади та органів місцевого самоврядування.

<sup>2</sup> Цей Закон прийнятий Верховною Радою України у 1997 р., але поки що не набув чинності.

Слід сподіватися, що в майбутньому Україна здійснить широкомасштабну реформу адміністративно-територіального устрою, яка торкнеться не тільки первинної (громад, територіальні масштаби яких, особливо у сільській місцевості, мають бути оптимальними для здійснення там місцевого самоврядування), а й верхньої ланки — областей, система яких склалася, як зазначається у спеціальній літературі<sup>1</sup>, не завжди із врахуванням географічних, економічних, соціальних та інших чинників. Проте така реформа пов'язана із внесенням змін до чинної Конституції України, оскільки система та найменування областей опосередкована в тексті самої Конституції.

\*

## Глава 28

### Автономна Республіка Крим

#### 1. Автономна Республіка Крим — територіальна автономія у складі України

Автономна Республіка Крим є “невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання” (ст. 134 Конституції України). Отже, Автономна Республіка Крим (АРК) за конституційною природою є формою так званої територіальної (адміністративно-територіальної, регіональної, обласної) автономії, добре відомої світовій практиці державотворення.

У науці державного будівництва під автономією розуміють, звичайно, самоврядування певної території в державі. Щодо тих об'єктивних характеристик, яким має відповідати ця територія, то існують два підходи до їх

<sup>1</sup> Краченко В. І. Територіальний устрій та місцеві органи влади України. — К., 1995.

визначення: комплексно-територіальний і національно-територіальний.

Суть першого підходу полягає в тому, що, згідно з ним, суб'єктом автономії може бути територія, яка відрізняється своїми історичними, географічними, економічними, мовно-культурними, релігійними, національно-етнічними та іншими особливостями.

Відповідно до національно-територіального підходу суб'єктом автономії визнається територія, що виділяється особливостями побуту та національним складом населення.

У радянській літературі національний фактор при визначенні автономії вважався провідним, оскільки автономія розглядалася ще й як ефективна форма здійснення права націй на самовизначення. Ця обставина, у свою чергу, давала можливість розглядати кожне автономне національно-територіальне утворення не як звичайну форму децентралізації державної влади за умов унітарної держави, а як державно-політичне утворення, тобто як одну з форм державності. Так, у практиці державного будівництва виник феномен державно-політичної (автономна республіка) та адміністративно-політичної (автономна область, автономний округ) автономії, а також федерації, заснованої на автономії таких її суб'єктів.

Проте федералізація та автономізація — два цілком різні за державно-правовою природою принципи, а федерація, заснована на автономії її суб'єктів, — це нонсенс. Ще на початку нашого століття професор О. Яценко писав, що треба чітко відрізнити федералізацію від децентралізації, федеровані штати від децентралізованих автономних областей унітарної держави. Ця відмінність полягає в характері влади: чи є вона первинною, власною, чи — автономною. При федералізмі незалежні частини домовляються й об'єднуються, беруть участь у створенні колективної влади федерального союзу як його органічні члени. При децентралізації у формі автономії спочатку існує самостійна, попередньо створена суверенна влада, яка поступається частиною своїх прав та атрибутів окремим територіям. Автономізація є наступною стадією розвитку після створення централізо-

ваної системи влади і не суперечить унітарній формі правління<sup>1</sup>.

Щодо світової практики державотворення, то вона, хоч і не завжди послідовно, підтверджує існування згаданих відмінностей між федералізацією та автономізацією держави. Загальновідомо, наприклад, що Сполучені Штати Америки, Швейцарія, Федеративна Республіка Німеччина були створені шляхом об'єднання "знизу", за принципом субсидіарності їхніх суб'єктів, а тому вони найбільш повно відповідають класичному визначенню федеративної держави. Це можна сказати й про колишній Радянський Союз, якщо брати до уваги лише формальний механізм його створення.

А от Італія та Іспанія, хоча й пішли шляхом широкої автономізації всіх своїх областей, проте залишаються унітарними державами. Усього ж у світі нараховується 12 країн (крім держав — колишніх суб'єктів СРСР), які мають у своєму складі автономні утворення, залишаючись при цьому державами з унітарною формою правління.

Протягом багатьох десятиліть Російська Федерація (донедавна РРФСР) вважалася федерацією, заснованою на автономії суб'єктів. До її складу поряд із звичайними адміністративно-територіальними одиницями (краями та областями) входили 16 автономних республік, 5 автономних областей та 10 автономних округів. Фактично ж, беручи до уваги щойно розглянуті принципів відмінності між федералізацією та автономізацією, це була звичайна унітарна держава з територіальною автономією, побудованою за національно-територіальним принципом.

З розпадом Радянського Союзу та перетворенням РРФСР на суверенну державу — Російську Федерацію — процес суверенізації охопив і її автономії. Він супроводжувався проголошенням суверенітету автономними республіками, кількість яких значно зросла (з 16 до 21) за рахунок створення нових республік на базі колишніх автономних областей, а також роз'єднання тих з них, які

---

<sup>1</sup> Яценко А. Теория федерализма: Опыт синтетической теории права и государства. — Юрьев, 1912. — С. 344.

об'єднували по дві нації. Звичайні краї та області також почали вимагати рівних прав із національними суверенними республіками, деякі з них навіть спробували проголосити себе республіками. Усе це вимагало радикальної реформи Російської Федерації, зокрема, нової її федералізації, але вже на підставі Федерального Договору. Процес становлення Росії як федерації ще далеко не завершений й досі. По-перше, суб'єктами цієї федерації є різні за своєю державно-правовою природою територіальні утворення: суверенні республіки, автономії (область та 10 округів), а також звичайні краї, області та міста федерального значення (Москва, Санкт-Петербург), яким надано права суб'єктів цієї федерації. По-друге, за своїм змістом Федеральний Договір не є справді федеративним, тобто договором перерахованих суб'єктів із приводу створення колективної влади того федерального союзу, яким вважає себе Росія, оскільки цей документ підписаний федеральними органами державної влади, з одного боку, та органами влади окремих республік, автономій, країв чи областей, — з другого.

Такий документ, на наш погляд, є актом не федералізації, а децентралізації Росії як унітарної держави. Передусім це стосується країв та областей Російської Федерації, які хоч і здобули офіційний статус її суб'єктів, проте фактично залишилися територіальними утвореннями з правами обласних автономій, як про це справедливо зазначається в літературі<sup>1</sup>.

Ми так докладно зупинилися на прикладі Російської Федерації через те, що деякі політики — як російські, так і українські, — настійно пропонують запровадити її модель і в нас, в Україні.

Проте, які ж найбільш істотні риси й особливості територіальної автономії з огляду на практику її застосування у світі?

По-перше, територіальна автономія, як зазначалося, — це форма децентралізації державної влади в унітарній державі на рівні регіону, який має деякі особливості свого розвитку. При цьому національно-етнічний

---

<sup>1</sup> Уманова Н. А. Эволюция правового статуса края, области как субъекта Российской Федерации // Гос. и право. — 1994. — № 8—9. — С. 46.

фактор, як засвідчує досвід багатьох країн, хоча є й істотним, але не завжди визначальним. Саме цим пояснюється, скажімо, те, що в такій мононаціональній унітарній державі, як Італія, запроваджена й успішно діє обласна автономія.

По-друге, автономія виникає не внаслідок акту самовизначення її населення, а надається державою зверху. Воля ж населення того чи іншого регіону до автономії, матеріалізована в якійсь об'єктивній формі (скажемо, на місцевому референдумі), при цьому також враховується, але ніяких правових наслідків не породжує.

По-третє, автономізація областей та інших регіонів не порушує унітарної суті держави, не перетворює її на федерацію, хоча й забезпечує реалізацію практично тих самих функцій, що й федерація (відкриває простір для широкого вияву місцевої ініціативи, для активної участі різних регіонів у здійсненні внутрішньої політики держави, проведенні нею радикальних економічних і політичних реформ, сприяє найоптимальнішому поєдманню загальнодержавних та місцевих інтересів тощо), вона, скажемо ще раз, не порушує унітарної природи, а отже, єдності держави як цілісного утворення.

По-четверте, на відміну від суб'єктів федерації, автономні утворення, хоча й мають власні органи законодавчої та виконавчої влади, статут та деякі інші формальні ознаки державності (наприклад, власне законодавство, внутрішнє громадянство, власну символіку), проте державними утвореннями вважатися не можуть. Адже визначальною рисою будь-якої держави є наявність державного суверенітету, і навіть суб'єкти федерації не завжди втрачають цю свою якість після створення ними союзної держави. Тому найбільш оптимальною формою автономії скрізь у світі є не автономна республіка, як у союзних республіках колишнього Радянського Союзу, а автономна область, округ, репон тощо.

В Україні питання побудови автономії на науковій основі постало у зв'язку з відновленням у лютому 1991 р. в її складі Автономної Республіки Крим та тими

проблемами, які виникли через визначення конституційного статусу цього утворення.

Кримська АРСР до її скасування 1945 р. вважалася суб'єктом РРФСР, хоча й була створена свого часу лише за територіальною ознакою, оскільки на її території проживала велика кількість представників різних національностей.

До України територію скасованої Кримської АРСР було передано вже як звичайну адміністративно-територіальну одиницю. Як така, Кримська область нічим, власне, не відрізнялася від інших областей України, окрім, звичайно, того, що в минулому вона мала статус автономної республіки у складі сусідньої РРФСР.

Україна, як відомо, завжди була державою унітарною. Такою, на нашу думку, вона має залишатися й надалі, якщо прагне зберегти себе як суверенну державу. Ось чому механічне відтворення статусу Кримської автономії в її колишніх формальних параметрах як суб'єкта федерації виявилось неможливим. Належало шукати інші шляхи вирішення цієї проблеми на принципово новій концептуальній основі. Єдино прийнятною для України в цій ситуації було визнано модель територіальної (обласної, регіональної) автономії, що й було відображено вже у попередній Конституції України (ст. 75-1), 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., а також у розділі X чинної Конституції України.

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 в складі унітарної держави. Проте для збереження цих назв стосовно визначення статусу цієї автономії були відповідні підстави політичного та етичного характеру, з якими не можна було не рахуватися. Тому згадані терміни застосовано в розділі X Конституції правомірно. Назва того чи іншого автономного утворення, як про це

свідчить і світовий досвід, не завжди відповідає його фактичному статусові, оскільки вона залежить від великої кількості чинників політичного, історичного та іншого характеру.

## 2. Основи конституційного статусу Автономної Республіки Крим

Суть територіальної автономії полягає передусім у праві її територіального колективу (громадян відповідної держави, які постійно проживають у межах цієї автономії) і тих органів, які вони обирають, самостійно вирішувати питання, віднесені до відання автономії.

Перелік питань, віднесених до відання АРК, передбачений ст. 138 Конституції України. В їх числі передусім такі, як: управління майном, що належить АРК; розроблення, затвердження та виконання бюджету АРК на основі єдиної податкової і бюджетної політики України; розроблення, затвердження та реалізація програм АРК з питань соціально-економічного і культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля — відповідно до загальнодержавних програм; визначення статусу місцевостей як курортів; встановлення зон санітарної охорони курортів; охорона й використання пам'яток історії.

Поряд із цим АРК має право самостійно вирішувати й такі важливі організаційні питання, як: призначення виборів депутатів Верховної Ради АРК; затвердження складу виборчої комісії АРК; організація та проведення місцевих референдумів; ініціювання запровадження надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в АРК або в окремих її місцевостях.

До компетенції АРК належить також участь у вирішенні таких загальнодержавних питань, як забезпечення прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки; забезпеченню функціонування й розвитку державної та національних мов і культур в АРК; участь у розробленні й реалізації державних програм повернення депортованих народів.

Перераховані питання становлять коло власних (самоврядних) повноважень АРК, у межах яких АРК в особі своїх представницьких та виконавчих органів діє самостійно, ініціативно. Законами України АРК можуть бути делеговані також інші повноваження.

Тут доречно зазначити, що напередодні прийняття Конституції України статус АРК регулювався Законом України "Про Автономну Республіку Крим" (1995 р.), відповідно до якого до власних повноважень АРК були віднесені й такі питання, як прийняття, тлумачення законів АРК та контроль за їх дотриманням<sup>1</sup>; вирішення питань територіального устрою АРК, встановлення і зміна меж районів, населених пунктів, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування міст, районів, районів у містах, селищ міського типу, сіл; визначення повноважень і порядку діяльності республіканських (АРК) органів та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян; визначення структури і пріоритетних напрямів розвитку економіки АРК, забезпечення науково-технічного процесу, створення й функціонування вільних економічних зон відповідно до законодавства України; ліцензування і квотування вивозу продукції власного виробництва на експорт; встановлення доходів, що надходять на утворення бюджету АРК; вирішення питань екологічної безпеки, раціонального використання, охорони, відтворення природних ресурсів, оголошення карантину і зон стихійного лиха; здійснення політики в галузі освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури й спорту, соціального забезпечення, а також охорони і використання пам'яток історії та культури; регулювання внутрішніх міграційних процесів, розробка й проведення науково-обґрунтованої демографічної політики, програм урбанізації і житлового господарства. Згідно із зазначеним Законом ця автономія самостійно вирішує питання, віднесені до її відання Конституцією України, цим законом, а також Консти-

---

<sup>1</sup> З термінологічної точки зору не зовсім вдало називати нормативно-правовий акт автономного утворення законом, оскільки це не відповідає природі територіальної автономії як формі децентралізації державної влади в унітарній державі. Проте ця назва аживається у світовій практиці державотворення, зокрема в Італії.

туцією АРК, яка приймається Верховною Радою АРК, затверджується Верховною Радою України і після цього стає "органічною частиною законодавства України".

Верховна Рада України 4 квітня 1996 р. прийняла Закон "Про Конституцію Автономної Республіки Крим", яким затвердила Конституцію Автономної Республіки Крим, що була прийнята Верховною Радою Автономної Республіки Крим, за винятком преамбули та деяких статей або окремих пунктів цих статей.

Сьогодні обидва ці закони є чинними лише у частині, що не суперечить Конституції України (п. 1 розділу XV Конституції України).

Територіальна автономія відрізняється від місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад<sup>1</sup>, бо поряд із адміністративною автономією вона наділяється й деякими елементами нормотворчої автономії. Проте сфера нормотворчої діяльності автономій, як про це свідчить світовий досвід, не може бути дуже широкою, тоді як адміністративна автономія може поступово розширятися. Адже в державі, яка вважає себе демократичною і правовою, повинна забезпечуватися єдність у законотворенні та застосуванні законів.

Відповідно до ст. 137 Конституції України, АРК має право здійснювати нормативне регулювання з питань сільського господарства і лісів, меліорації і кар'єрів, громадських робіт, ремесел та промислів, благодійництва, містобудування й житлового господарства, туризму, готельної справи, ярмарків, музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників, транспорту загального користування, автопляхів, водопроводів, мисливства, рибальства, санітарної та лікарської служб.

Проте Конституція України не надає права АРК здійснювати нормативне регулювання цих питань шляхом прийняття законів. Для цього обрана інша форма — нормативно-правовий акт Верховної Ради АРК. Він не може суперечити Конституції і законам України та приймається відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів

---

<sup>1</sup> Див. гл. 29.

України та на їх виконання (ст. 135 Конституції України).

Важливою особливістю конституційного статусу АРК є те, що ця автономія має свою Конституцію, яку приймає Верховна Рада АРК та затверджує Верховна Рада України (ст. 135 Конституції України).

Як зазначалося, Верховна Рада України затвердила Конституцію АРК, хоча процес вдосконалення цього нормативно-правового акту ще не завершився.

Іншою важливою особливістю територіальної автономії взагалі, АРК — зокрема є те, що, крім власних повноважень, вона має свої представницькі та виконавчі органи, в особі яких здійснюються її повноваження. Представницьким органом АРК є Верховна Рада АРК. Її повноваження, порядок формування і діяльності визначаються цією Конституцією та Законом України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим”, а також Конституцією АРК в межах тих 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 Конституції України, за якою єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України.

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 АРК і не рідше одного разу на рік або на вимогу не менше третини депутатів цієї Ради подає звіт про свою діяльність. Рада може виразити недовіру урядові.

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.

Запровадження 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 жодного 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.

Ст. 136 Конституції України нічого не говорить про особливості здійснення місцевого самоврядування у межах АРК. Це означає, що місцеве самоврядування на її території має здійснюватися в повному обсязі відповідно до цієї Конституції (р. XI "Місьцеве самоврядування") та законів України, з певними особливостями, якщо вони будуть передбачені Конституцією АРК.

Конституцією передбачено дію в АРК Представництва Президента України. Необхідність його випливає зі статусу Президента як глави держави й гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина. 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 відповідно до Закону України "Про Представництво Президента України в Республіці Крим" від 17 грудня 1992 р. За цим законом, Представництво очолюється постійним Представником Президента України, який при-

значається 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 Конституції 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 АРК, 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 і здійснює інші повноваження відповідно до законодавства України (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 та 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 міжнародної злагоди в АРК.

Відповідно до ст. 139 Конституції України, статус Представника Президента України в АРК має визначатися законом України. Отже, треба сподіватися, що в недалекому майбутньому буде приведений у повну відповідність до Конституції України Закон України "Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим", а також прийняті інші нормативно-правові акти, передбачені розділом X Конституції України, зокрема Конституція АРК в повному обсязі.

\*

## Г л а в а 29

### Місцеве самоврядування в Україні

#### 1. Поняття місцевого самоврядування

Побудова в Україні громадянського суспільства, демократичної правової держави з верховенством права, пріоритетом прав людини, поділом влади на законодавчу, виконавчу та судову супроводжується становленням і розвитком місцевого самоврядування. "В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування", — зазначено у Конституції України (ст. 7).

У Конституції України отримали правове врегулювання й інші положення, в яких розкриваються суть та особливості здійснення місцевого самоврядування в Україні: місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села, селища, міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення відповідно до Конституції і законів України; місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою безпосередньо і

через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи; органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, є районні та обласні ради (ст. 140); матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад, а також об'єкти їхньої спільної власності, які перебувають в управлінні районних і обласних рад (ст. 142); територіальні громади та органи, утворені ними, мають власні повноваження, у межах яких діють самостійно, під свою відповідальність, а також повноваження органів виконавчої державної влади, надані (делеговані) їм законом, у межах яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ст. 142, 143); права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку (ст. 145).

Що ж таке місцеве самоврядування, як його розуміти передусім з теоретичної, концептуальної точки зору?

Принцип місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак будь-якої демократичної держави. У кожній державі, залежно від особливостей її устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей, місцеве самоврядування має специфічну форму.

Зокрема, Велика Британія уславилася як батьківщина такого управління на місцях, головною особливістю якого є самостійність громад та більш значних спільнот людей, що історично склалися, у вирішенні місцевих справ у межах законів, але без втручання центральної адміністрації та її чиновників на місцях. Із середини ХІХ ст. місцеве управління такого типу за ініціативою пруського юриста Рудольфа Гнейста стало йменуватися "місцевим самоврядуванням".

Цим шляхом йдуть також США, Канада, Австралія, Нова Зеландія та деякі інші країни. У спеціальній літературі той тип місцевого самоврядування, що склався у Великій Британії та згаданих країнах, прийнято йменувати *англосаксонським*, або *класичним*, типом самоврядування.

Свої особливості має самоврядування у Франції, Італії та деяких інших європейських країнах. Його харак-

терною ознакою є високий ступінь централізації державної виконавчої влади, з огляду на що поряд із місцевим самоврядуванням на місцях створюються та діють урядові периферійні структури — префектури, комісаріати, однією з найважливіших функцій яких є здійснення так званої адміністративної опіки відносно самоврядування, його органів та посадових осіб. Цей тип місцевого самоврядування має назву *французького*, або *континентального*.

Ось чому загальне поняття місцевого самоврядування, як про це свого часу зазначав відомий західний державознавець українського походження Юрій Панейко, можна досягнути лише шляхом індукції, емпірично узагальнюючи усталені правові форми самоврядування в окремих державах<sup>1</sup>.

Сьогодні, коли колективна думка про місцеве самоврядування більш-менш сформувалася та знайшла втілення у Всесвітній Декларації і Європейській Хартії про місцеве самоврядування<sup>2</sup>, його суть зводиться до гарантованого державою права територіальних спільнот громадян (комун, обшин, муніципалітетів, територіальних колективів, громад — у різних країнах вони називаються по-різному) та тих органів, які вони обирають, вирішувати самостійно, під свою відповідальність питання місцевого значення, діючи в межах конституції і законів відповідної держави.

Суть місцевого самоврядування можна зрозуміти, лише розібравшись у тих дискусіях, які ведуться навколо питання про природу первинного суб'єкта місцевого самоврядування — територіальної громади, а також про характер влади, яку вона здійснює безпосередньо та через органи місцевого самоврядування.

Наука про місцеве самоврядування, як зазначається у спеціальній літературі, починалася зі спроби відповісти на запитання: чи здійснює територіальна громада та її органи окрему, відмінну від державної, владу, чи вони виконують функції й повноваження органів держави?

<sup>1</sup> Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. — Мюнхен, 1963. — С. 12.

<sup>2</sup> Ці документи опубліковано у: Місцеве самоврядування. — 1997. — № 1–2. — С. 90–96.

Оскільки однозначної відповіді на це непросте запитання немає, то продовжують існувати та впливати на практику державотворення, у тому числі в Україні, дві основні теорії місцевого самоврядування: державницька і громадівська.

В основі *державницької теорії* лежить ідея децентралізації частини державної виконавчої влади, її деволюції на рівень територіальних спільнот громадян (громад, комун, територіальних колективів) та тих органів, які вони обирають. Тому прихильники цієї теорії виступають лише за певну правову, організаційну та фінансову автономію місцевого самоврядування і його органів відносно центральних та місцевих органів державної влади, але не самої цієї влади. Вони розглядають самоврядування як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів (місцевого населення та його органів).

При такому підході до розуміння природи місцевого самоврядування останнє, на думку прихильників цієї теорії, органічно вписується в механізм народовладдя, оскільки його коріння — у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), обсяг же повноважень — у законі, де, як відомо, віддзеркалюється державна воля всього народу. Органи місцевого самоврядування при цьому мають діяти за принципом: "Дозволено лише те, що передбачено законом".

Місьцеве самоврядування за такого підходу до його розуміння можливе не тільки на рівні територіальних громад (комун), а й на рівні регіонів, зокрема районів, областей, оскільки держава може визнавати їх теж місцевими колективами, тобто первинними суб'єктами місцевого самоврядування. Місьцевими колективами, — зазначається, наприклад, у ст. 72 Конституції Франції, — є комуні, департаменти, заморські території, які вільно управляються виборними радами в умовах, визначених законом.

Державницька теорія місцевого самоврядування найбільш поширена в Європі. Вона започаткована, на наш погляд, у магдебурзькому праві (магдебурзька грамота, яка надавалася королем тому чи іншому місту, була класичним актом децентралізації суверенної влади серед-

нбовічної держави на рівень цього міста, його територіальної громади) та втілена в Європейській Хартії про місцеве самоврядування. Під місцевим самоврядуванням, зазначається там, розуміється право і реальна здатність територіальних колективів регулювати значну частину публічних справ та керувати нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення (п. 1 ст. 3)<sup>1</sup>.

Прихильники *громадівської теорії* місцевого самоврядування розглядають його первинні суб'єкти — громади — як самостійне джерело такої публічної влади, яка належить не державі, а є самостійною, так звану "муніципальною".

Якщо послідовно дотримуватися основних постулатів цієї теорії, то можна дійти таких висновків: у сучасних умовах, зокрема в Україні, місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, бо тільки там, на думку прихильників *громадівської теорії*, ще збереглися умови для відтворення громад. Щодо інших рівнів адміністративно-територіального поділу держави (наприклад, районів, областей), то там місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об'єднань територіальних громад сіл, селищ і міст — асоціацій; місцеве самоврядування, його органи мають вирішувати питання лише місцевого значення (що випливають із колективних потреб відповідної громади), а здійснення повноважень державної влади має покладатися на місцеві органи державної виконавчої влади; право на самоврядування є природним і невід'ємним від самої громади, а тому держава лише його визнає та гарантує; при вирішенні питань місцевого значення органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом: "Дозволено все, що не заборонено законом".

Громадівська теорія місцевого самоврядування започаткована практикою державотворення Сполучених Штатів Америки. Давно відомо, що ця держава починалася з самоврядних громад переселенців-колоністів, які

---

<sup>1</sup> Є й інший підхід до характеристики державницької теорії місцевого самоврядування, яка називається іноді просто "державною".

згодом об'єднались у державні утворення — штати, а ці останні — у федерацію — Сполучені Штати Америки<sup>1</sup>.

Певною модифікацією громадівської і державницької теорій місцевого самоврядування є теорія *муніципального дуалізму*<sup>2</sup>. Згідно з цією теорією, органи місцевого самоврядування незалежні від держави лише в суто громадівських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній розглядаються як органи держави, що виконують її функції і повноваження. Відповідно до цього й ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділитися на так звані “власні” і “делеговані”.

Якщо при вирішенні власних справ, на думку прихильників цієї теорії, органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно й самостійно від державних органів, дотримуючись лише закону, то вирішення “делегованих” — під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів.

Поєднання в особі органів місцевого самоврядування функцій місцевого самоврядування з функціями державного керівництва на місцях, визначення їх як органів із “подвійною” чи “двоєдиною” політико-правовою природою, або теорія муніципального дуалізму, досить поширена у світовій літературі, хоча дуже вразлива в науковому відношенні.

Існування в системі місцевого самоврядування суб'єктів із подвійною природою суперечило б, по-перше, принципові поділу влади, який є основною ознакою правової держави. По-друге, це суперечило б також і теорії цілісних соціальних систем, яка є одним із найбільш перспективних напрямів у сучасній філософській науці. Адже не може один і той самий соціальний елемент одночасно належати двом різним системам: територіальним громадам чи іншим територіальним спільнотам і державі, системі органів місцевого самоврядування і державному апаратові. Досвід свідчить, що рано чи

---

<sup>1</sup> Відомі різні модифікації громадівської теорії місцевого самоврядування. Іноді вона має назву “теорії природних прав територіальної громади”.

<sup>2</sup> Деякими модифікаціями цієї теорії є “громадсько-державна”, “концепція дуалізму повноважень місцевого самоврядування” та ін.

пізно він повністю буде підпорядкований лише одній з таких систем.

Саме така доля спіткала в минулому місцеві ради, які були конституційовані як органи єдиної державної влади у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць і розглядалися в теорії державного будівництва колишніх радянських часів, з одного боку, як органічна частка, елемент цієї влади, провідник її рішень на місцях, а з іншого — як органи місцевого населення, покликані вирішувати всі питання місцевого значення, тобто виконувати функції місцевого самоврядування. Фактично ж місцеві ради діяли завжди як органи єдиної державної влади і перетворилися на додаток до адміністративно-командної системи, “безпосередніх провідників політики партії та уряду на місцях”, як прийнято було писати того часу.

Не менш вразливою в науковому та практичному відношенні є й громадівська теорія місцевого самоврядування. По-перше, вона досить архаїчна. Практичний матеріал до неї виник не тільки в Америці, а й у Європі, зокрема, в процесі буржуазних революцій, ідеологи яких прагнули права територіальних громад, як і право окремої особи, визнавали природними та невід’ємними. І хоча згодом ця ідея не отримала поширення та стала суперечити теорії суверенітету народу як єдиного джерела державної влади, все-таки виникла наука про четверту владу в державі, яка не належить державі<sup>1</sup>.

По-друге, ніде в світі місцеве самоврядування в тому вигляді, як воно уявляється прихильникам громадівської теорії, не існує, бо його соціальна основа — громада з її звичаєвим (природним) правом та становими, корпоративними інтересами (саме такою вона була в середні віки в Європі) давно зникла, а якщо й де збереглась, то тільки на рівні невеликих поселень сільського типу, до того ж у тих країнах, де ще живі традиції і звичай минулих епох.

По-третє, прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування, хочуть вони того чи ні, але концептуально виправдовують ті прояви місцевого егоїзму, які

---

<sup>1</sup> Панейко Ю. Цит. праця. — С. 24, 81, 84.

ще мають місце в житті кожної країни і нашої зокрема, особливо ж у періоди політичної та економічної нестабільності. Адже наявність так званих “природних і невід’ємних прав” свідчить не стільки про автономію, скільки про певний “суверенітет” територіальної громади та її органів. А це вже небезпечно для цілісності держави.

Отже, за сучасних умов тільки державницька теорія місцевого самоврядування є більш життєвою та прийнятною для України, її державного будівництва.

Наведемо коротко найхарактерніші доводи прихильників цієї теорії.

Самоврядування, вважав ще О. Яценко, є формою здійснення державних функцій за допомогою тією чи іншою мірою незалежних від держави осіб та установ. Воно є там, де місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними від місцевого населення<sup>1</sup>.

Розщеплення самоврядування та урядового управління на два незалежні один від одного, зі своїм власним життям, організми, зазначав В. П. Безобразов, — “порождает самые злые политические недуги” і рано чи пізно призводить до руйнування або самоврядування, або держави, бо “первое не может сделаться во втором ... государством в государстве”. У державі, розвиває далі цю думку В. П. Безобразов, за винятком, може, епохи анархії та революції, неможлива якась “власть общественная принудительная, вне общей системы государственной власти”<sup>2</sup>.

Звичайно, влада як одна з найважливіших функцій людського суспільства, суть якої виявляється в здатності формувати загальну волю і підкоряти їй усіх учасників суспільного життя, притаманна не тільки державі як політичній організації суспільства, а й кожному організованому колективу людей, у тому числі місцевому самоврядуванню. Проте держава та її органи опираються не тільки на власний авторитет, а й застосовують у межах закону державний примус. Практика свідчить про

<sup>1</sup> Яценко А. Цит. праця. — С. 342.

<sup>2</sup> Безобразов В. П. Управление, самоуправление и судебная власть. — СПб., 1882. — С. VII—IX.

те, що в силу специфіки своєї діяльності без цього не можуть обійтися й органи місцевого самоврядування. Отже, якщо припустити, що застосування примусу є їхнім природним правом, то правий тоді В. П. Безобразов, що це ніщо інше, як держава в державі.

Державницьку теорію місцевого самоврядування нині визнає переважна більшість теоретиків як на Сході, так і на Заході. Так, відомий російський державознавець професор В. Г. Барабашев розглядає місцеве самоврядування як “державну владу особливого роду”. Щодо недержавної природи місцевого самоврядування, то він назвав її міфом, який ми самі створили (мається на увазі практика державного будівництва сучасної Росії), взявши за основу цю “застарілу західну теорію місцевого самоврядування”<sup>1</sup>.

Не раз цитований нами Юрій Панейко вважає, що твердження про існування якихось первинних власних прав місцевих громад, незалежних від державного правового порядку, “є витвором фантазії теоретиків природного права”, бо теорію про природні права громади не можна погодити з теорією суверенітету народу, який виявляється “в суверенності зверхньої державної влади”<sup>2</sup>.

Поділяючи в принципі доводи інших авторів, висловлені тут на користь державницької теорії місцевого самоврядування, не можемо погодитися лише з тим, що дехто з них розглядає органи місцевого самоврядування як органи державної влади, посилаючись при цьому на їхню функціональну близькість і навіть ідентичність із місцевою державною адміністрацією.

Функціональна близькість без органічної (субстанційної) їх близькості ще не дає підстав для зарахування органів місцевого самоврядування до тієї цілісної системи, якою є система органів державної влади. За доводами знову звернемося до філософської теорії соціальних систем. Там чітко розрізняються цілісні системи, що складаються з функціонально та органічно (субстанційно) однорідних компонентів, і так звані “системні комп-

<sup>1</sup> Местное самоуправление в России: Теория и практика // Гос. и право. — 1993. — № 8. — С. 124.

<sup>2</sup> Панейко Ю. Цит. праця. — С. 84—85.

лекси". У цьому разі йдеться вже не про одну, а про кілька систем, які завдяки близькості своїх функцій створюють "полісистемний комплекс"<sup>1</sup>.

Система органів державної влади і система органів місцевого самоврядування й становлять собою такий полісистемний комплекс, що складається з різних за природою органів (державних і громадських), проте об'єднаних в організаційне ціле необхідністю забезпечувати виконання одних і тих самих функцій і повноважень державної виконавчої влади на місцях. Отже, можемо говорити про те, що органи місцевого самоврядування є однією з ланок механізму держави, проте ні в якому разі не компонентом її апарату.

У зв'язку з прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України закінчився майже шестирічний пошук конституційної моделі місцевого самоврядування в нашій державі. Важливими віхами на цьому шляху були закони України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування" (1990 р.), "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" (1992 р.), "Про формування місцевих органів влади і самоврядування" (1994 р.), "Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні". Останній став органічною частиною Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України, укладеного 8 червня 1995 р.

Розглянуті теорії місцевого самоврядування (громадівська, державницька, муніципального дуалізму) почергово брали гору при розробці та прийнятті згаданих законодавчих актів. Вони істотно вплинули і на зміст відповідних розділів нової Конституції України.

Так, якщо взяти за основу ст. 140 Конституції України, в якій йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, то можемо дійти висновку, що вибір зроблено на користь громадівської теорії місцевого самоврядування. Про це ж свідчить і той факт, що місцеве самоврядування самостійно вирішує в основному питання місцевого значення та зо-

---

<sup>1</sup> Кузьмин В. П. Место системного подхода в современном научном познании // *Вопр. философии.* — 1989. — № 5. — С. 60.

середжується лише в селах, селищах та містах, оскільки населення районів і областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

З другого боку, чимало важливих положень Основного Закону України написано в дусі державницької теорії місцевого самоврядування. У них послідовно проведено ідею, що коріння місцевого самоврядування — в тій владі, джерелом якої є увесь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень — у законі. “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, — зазначається у Конституції, — є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” ...”Органи ... місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України” (ст. 5, 19), тобто за принципом: “Дозволено лише те, що передбачено законом”

На користь державницької теорії місцевого самоврядування працює і збереження місцевого самоврядування на регіональному рівні, хоч і в якості районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Отже, обрана новою Конституцією України модель місцевого самоврядування не знімає з порядку денного необхідність подальшого осмислення цього явища, а відтак і пошуку більш досконалого варіанту місцевого самоврядування із врахуванням аналізу практики його функціонування в нашій країні та за її межами.

Конституційні основи місцевого самоврядування найбільш повно втілені та розвинуті в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (далі — Закон про місцеве самоврядування), прийнятому 24 квітня 1997 р.<sup>1</sup>, інших правових актах, до яких ми ще будемо звертатися у цій главі підручника.

У 1997 р. в житті нашої країни сталася ще одна знаменна подія. Верховна Рада України розглянула та ратифікувала Європейську Хартію про місцеве самоврядування (далі — Європейська Хартія), у зв'язку з чим ос-

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — С. 170.

новні принципи й норми цього важливого міжнародного правового акту відповідно до ст. 9 Конституції України стали частиною національного законодавства України.

Ратифікація Європейської Хартії справила великий вплив на зміст Закону про місцеве самоврядування, зокрема на визначення місцевого самоврядування як важливого інституту конституційного права. "Місцеве самоврядування в Україні, — зазначається у ст. 2 Закону, — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України".

Як бачимо, в основу цього визначення покладено ч. 1 ст. 140 Конституції України. Проте такі деталі, як "гарантоване державою", "реальна здатність", "під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування", запозичені уже зі ст. 3 Європейської Хартії.

Визначення в Конституції та законах України місцевого самоврядування, яке б досконале воно не було, ще далеко не вичерпує зміст цього суспільно-політичного явища, а тому не зводиться лише до гарантованого державою права територіальних громад і тих органів, які вони обирають (органів місцевого самоврядування), самостійно вирішувати якусь частину публічних справ. При визченні місцевого самоврядування варто завжди пам'ятати, що це — один з основоположних принципів здійснення влади у державі, яка прагне стати правовою, принципів, який безпосередньо, як того вимагає ст. 2 Європейської Хартії, втілений у Конституції України (ст. 7), а отже, став однією з конституційних основ нашої держави.

Суть цього принципу в тому, що в державі встановлюється децентралізована система управління, закріплюються інші (ніж в умовах централізації та концентрації влади) основи взаємовідносин центру й місць, центральних і місцевих органів влади, що ці взаємовідносини мають будуватися не на принципах субординації, а на принципах правової, організаційної та ма-

теріально-фінансової самостійності (автономії) місцевих органів влади.

Питання набуває особливої гостроти у зв'язку з тим, що серед сучасних політиків України є прихильники як жорсткої централізації, яка навіть виключає місцеве самоврядування, так і прихильники широкої децентралізації, доведеної до федералізації України.

Держава, якщо вона демократична, не може обійтися без децентралізації державної виконавчої влади. Адже жорстка централізація властива лише диктаторським або тоталітарним режимам. У теорії та практиці державного будівництва розрізняють дві форми децентралізації:

децентралізація демократична, коли йдеться про деволюцію частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, територіальних колективів) та тих органів, які воно обирає, тобто про місцеве самоврядування;

децентралізація адміністративна — створення на місцях спеціальних урядових органів (префектур, місцевих державних адміністрацій) та наділення їх повноваженнями по здійсненню виконавчої влади. У даному разі це не стільки децентралізація виконавчої влади, скільки деконцентрація чи делегування її функцій і повноважень по вертикалі згори вниз.

Отже, перед кожною державою, в тому числі Україною, завжди стоїть запитання, яка ж з форм децентралізації є більш прийнятною з огляду на конкретні обставини політичного, економічного, соціально-культурного та іншого характеру в країні.

Вибір форм децентралізації багато в чому залежить від того, як держава в особі тих політичних сил, які перебувають при владі, ставиться до місцевого самоврядування, наскільки вона довіряє своєму населенню та тим органам, які воно обирає, самостійно управляти місцевими справами, наскільки саме населення (територіальні громади) готові до здійснення цієї важливої місії.

Серед практичних працівників державного апарату, а також деяких учених часто виникає питання: а чи не можна взагалі обійтися без місцевого самоврядування,

оскільки воно є лише формою децентралізації державної виконавчої влади. Адже представники цієї влади, кваліфіковані фахівці в галузі державного управління, і ліпше, і оперативніше будуть виконувати відповідні функції. Такі міркування аргументуються, як правило, посиленнями на факти некомпетентності, неоперативності, а то й безвідповідальності та бездіяльності, на які закономірно страждає народне представництво взагалі, місцеве самоврядування зокрема, особливо на початковому етапі його розвитку, за відсутності відповідних демократичних традицій, політичної і правової культури.

Вважаємо, що такі міркування продиктовані, як правило, невірою в здоровий глузд, таланти та ініціативу простих людей — народних представників, а також тих фахівців, яким вони довіряють здійснення виконавчих функцій місцевого самоврядування. Щодо щойно згаданих вад, то вони, на жаль, притаманні й професійному державному апарату, якщо не ведеться постійна робота з виховання високої політичної культури, зі зміцнення законності, дисципліни й правопорядку.

Місцеве самоврядування, на думку відомого дореволюційного вченого-юриста П. Н. Подлигайлова, забезпечує повну свободу “колективної личности провинции”, розвиває в ній високі “альтруистические чувства”, привчає місцеве населення до самодіяльності, до правильної критичної оцінки явищ в економічному та політичному житті, усвідомлення “тесной зависимости и глубокой солидарности” суспільних та державних інтересів<sup>1</sup>.

Коли держава знищує всі сліди місцевого самоврядування, зазначає професор О. Яценко, вона неминуче сприяє власному занепадові та власному зникненню. Адже завдяки централізації можна досягти лише певного порядку, “поддержать в социальном организме роль административной дремоты, которую администраторы обычно называют хорошим порядком...”, а щоб рухатися вперед, здійснювати реформи, “глубоко взволновать общество или придать ему быстрый ход”, для цього треба

---

<sup>1</sup> Подлигайлов П. Н. Местное управление в России. — Спб., 1884. — С. 10.

включити в даний процес все населення, зокрема, шляхом розвитку місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Ці думки, висловлені понад сто років тому, актуальні й досі, коли у всіх сферах суспільного життя України відбуваються радикальні перетворення. Реалізувати їх силами лише центральних владних структур, не спираючись на підтримку всього населення, тобто не розвиваючи місцевого самоврядування, завдання, гадаємо, нездійсненне.

## 2. Система, органи та посадові особи місцевого самоврядування

Відповідно до Конституції України (ст. 140) та Закону про місцеве самоврядування (п. 2 ст. 2, п. 1 і п. 2 ст. 10), місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ і міст як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Отже, територіальні громади та органи місцевого самоврядування є основними елементами системи місцевого самоврядування в Україні.

Це повністю відповідає духові Європейської Хартії, згідно з якою місцеве самоврядування здійснюється територіальними спільнотами (колективами, громадами) як безпосередньо, так і опосередковано — радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування, а також підзвітними радам (зборам) виконавчими органами (п. 2 ст. 3).

Проте система місцевого самоврядування в Україні територіальними громадами та органами місцевого самоврядування не вичерпується. В якості окремих елементів цієї системи Закон про місцеве самоврядування називає ще сільського, селищного, міського голову, а також органи самоорганізації населення. Що ж стосується міст з районним поділом, то там за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть

<sup>1</sup> Яценко А. Цит. праця. — С. 372—374.

утворюватися ще й районні в місті ради, а ці останні — утворювати свої виконавчі органи (ст. 5).

Зупинимось на характеристиці основних елементів системи місцевого самоврядування. Відповідно до Закону про місцеве самоврядування, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є *територіальна громада* села, селища, міста (п. 1 ст. 6).

Територіальну громаду складають жителі, які постійно проживають у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ч. 1 ст. 1).

Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову.

Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна, тощо.

Вихід із складу сільської громади здійснюється також за рішенням референдуму відповідної територіальної громади (п. 2 і п. 4 ст. 6).

Отже, правила ст. 6 Закону про місцеве самоврядування, згідно з якими територіальні громади сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, сприяють укрупненню територіальних громад у сільській місцевості.

Адже скрізь у світі територіальною основою місцевого самоврядування є не власне географічні населені пункти, а адміністративно-територіальні одиниці, на які поділяється територія тієї чи іншої держави. При цьому дрібні населені пункти об'єднуються, як правило, в одну адміністративно-територіальну одиницю — комуну, муніципалітет, волость, гмину і т. п.

Основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самовряду-

вання в межах Конституції та законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

Відповідно до Конституції України (ст. 71, 141), територіальні громади сіл, селищ, міст на основі загально-го, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки депутатів сільських, селищних, міських рад, а також сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Основні засади, особливості та порядок підготовки і проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів визначаються Законом України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів".

Іншою, не менш важливою, формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування є прийняття рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування на *місцевому референдумі*.

У законі про місцеве самоврядування проводиться ідея верховенства територіальної громади у системі місцевого самоврядування як основного носія його функцій і повноважень. Тому предметом місцевого референдуму в принципі може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та іншими законами України до відання місцевого самоврядування, а рішення, які приймаються місцевими референдумами, є обов'язковими до виконання і мають більш вагомому юридичну силу, ніж рішення рад, їх виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Верховенство територіальної громади у системі місцевого самоврядування забезпечується також тим, що в Законі визначається коло питань, які мають вирішуватися виключно місцевими референдумами. Це, зокрема, питання: про добровільне об'єднання сільських, селищних, міських громад в одну та вихід із її складу; про надання згоди на ліквідацію села, селища, міста як адміністративно-територіальної одиниці; про порушення в

установленому законом порядку перед Верховною Радою України питань щодо найменування або перейменування села, селища, міста тощо.

Сьогодні дискутується питання про необхідність розширення кола питань місцевого самоврядування, які мають вирішуватися виключно на місцевих референдумах, тобто безпосередньо громадами сіл, селищ, міст як первинними суб'єктами місцевого самоврядування.

Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом.

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади, статус якої, як і статус місцевих виборів та референдумів, визначається спеціальними законами, є *загальні збори громадян* (ст. 8 Закону про місцеве самоврядування). На відміну від місцевого референдуму, який є *формою вирішення* питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами громади, загальні збори проводяться на рівні "мікрोगромад", в межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є *формою участі* окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

Предметом загальних зборів громадян є, по-перше, створення з дозволу відповідної ради будинкових, вуличних, квартальних, дільничних комітетів, комітетів мікрорайонів та вирішення інших питань по керівництву цими органами і, по-друге, попереднє обговорення проєктів рішень рад та їх виконавчих органів; заслуховування звітів та інформацій сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади; порушення перед відповідними органами місцевого самоуправління питань, що торкаються колективних потреб жителів відповідного будинка, вулиці, кварталу, а також села, селища, міста в цілому; обговорення питань, пов'язаних із залученням членів територіальної громади до виконання робіт по благоустрою населених пунктів тощо.

Рішення загальних зборів громадян з питань місцевого значення, які стосуються суто внутрішніх питань самоорганізації територіальної громади, її членів (виконання громадських робіт, самооподаткування, збір благодійних внесків і т. п.) та прийняті в межах законодавства, є обов'язковими для виконання органами територіальної самоорганізації населення, окремими членами територіальної громади. Рішення загальних зборів громадян, у яких містяться звернення чи пропозиції до відповідних рад та їх виконавчих органів, їх посадових осіб, керівників підприємств, організацій і установ не є обов'язковими для виконання, але повинні бути розглянуті ними в установлені законом строки.

Рішення зборів виконуються сільськими, селищними, міськими головами, головами районних у містах рад, а також органами територіальної самоорганізації населення. Для виконання рішень зборів залучається населення.

Спеціальними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, відповідно до Закону про місцеве самоврядування, є місцеві ініціативи та громадські слухання (ст.ст. 9, 13).

*Місцева ініціатива* є засобом ініціювання розгляду органом місцевого самоврядування будь-якого питання, віднесеного до його відання.

Місцева ініціатива, внесена на розгляд органу місцевого самоврядування, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Рішення органу місцевого самоврядування, прийняте з питання, внесеного на його розгляд шляхом місцевої ініціативи, підлягає обов'язковому оприлюдненню.

Що ж стосується *громадських слухань* як однієї з форм безпосереднього волевиявлення територіальної громади, то їх суть зводиться до організації зустрічей членів територіальної громади з депутатами відповідної ради, посадовими особами місцевого самоврядування для заслуховування останніх з питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

Під час громадських слухань можуть порушуватися питання та вноситися пропозиції, які підлягають обо-

в'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

У Законі про місцеве самоврядування зазначається, що порядок внесення місцевих ініціатив та організація громадських слухань має визначатися статутом територіальної громади. Віддаючи належне територіальній громаді як первинному суб'єктові місцевого самоврядування, основному носієві його функцій і повноважень, усій сукупності проявів її активності щодо вирішення питань місцевого значення, все ж таки слід відмітити, що лівова частка роботи на місцях проводиться органами місцевого самоврядування: сільськими, селищними, міськими, районними у містах (в разі їх утворення) радами та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами, відділами, управліннями та іншими створюваними цими радами виконавчими органами), а також районними і обласними радами.

У процесі пошуку оптимальної для України моделі місцевого самоврядування під час підготовки та прийняття Конституції України питання про ради та їх долю було одним із найбільш дискусійних і політично гострих. Виявилися дві крайні позиції.

Одні наполягали на збереженні єдиновладдя рад (як це проголошувалося Конституцією України 1978 р.), інші не хотіли сприймати навіть саме слово "ради", отожднюючи його з практикою будівництва соціалізму, зокрема, тими негативними явищами економічного та політичного характеру, якими це будівництво супроводжувалося.

Одні вважали, що ради — мертвонароджена форма влади, здатна бути лише ширмою для всякої тоталітарної системи, інші основний недолік рад вбачали в їхній націленості на всю повноту влади, в їх прагненні брати на себе не тільки представницьку і контрольну, а й виконавчу функції.

Були й такі, хто основний недолік рад вбачав у їхній колегіальності, неоперативності та безвідповідальності щодо вирішення конкретних питань. Нині, стверджували і продовжують стверджувати деякі політики, головна роль має належати не депутатському корпусу, а керівникам виконавчої влади, бо тільки вони можуть здійснити

реформи. А в якості гарантії від переродження виконавчої влади в тоталітаризм пропонуються прямі вибори керівників виконавчої влади від верху до низу.

При прийнятті Конституції України та Закону про місцеве самоврядування перемогла та точка зору, що за умов демократичної, соціальної, правової держави, за умов поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову місцеві ради мають виконувати функції місцевого самоврядування, що, власне, і зафіксовано в ст. 140 та інших нормах нового Основного Закону України.

Це цілком закономірно. Адже Україна є членом Ради Європи. Природно, що й інститут місцевого самоврядування має бути врегульований відповідно до Європейської Хартії про місцеве самоврядування. Ще раз нагадаємо, що, згідно з цим документом, місцеве самоврядування має здійснюватися “радами або зборами” (ст. 3).

Чому саме ради та подібні їм виборні колегіальні органи визначені Європейською Хартією як органи місцевого самоврядування? Тому, що первинним суб’єктом місцевого самоврядування, як це вже зазначалося, є місцеve населення — громада, комуна та інші подібні їм спільноти громадян, об’єднаних постійним проживанням у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. І тільки демократично обраний ними колегіальний орган, якщо в ньому представлені всі політичні сили, що діють на місцевому рівні, може претендувати на роль першого, після самої територіальної громади, носія функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Боротьба з недоліками так званої “радянської системи” нерідко переходить свої межі й перетворюється на боротьбу з представницькою формою демократії взагалі, з системою місцевого самоврядування зокрема. При цьому чомусь не береться до уваги та обставина, що радянська система з її безальтернативними виборами депутатів, безроздільним пануванням у радаx тільки однієї політичної партії, суворою субординацією рад та їх виконавчих органів по вертикалі, відсутністю всякої їх правової, організаційної та фінансової автономії вже зруйнована новою Конституцією України та Законом про місцеве самоврядування.

Однією з найсуттєвіших особливостей місцевого самоврядування є те, що на його рівні не діє принцип поділу влад, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади. Тому спроба деяких політиків та вчених поділити місцеву владу на “представницьку” та “виконавчу”, а також створити дві паралельно функціонуючі та незалежні одна від одної системи органів місцевого самоврядування (ради, мерії чи управи) є, на наш погляд, такою, що не відповідає основним положенням Європейської Хартії про місцеве самоврядування.

До того ж така модель побудови системи органів місцевого самоврядування є конфліктною в своїй основі.

Розглядаючи так питання, ми, зрозуміло, не відкидаємо доцільності розумного розмежування повноважень у системі місцевого самоврядування між представницькою та виконавчою його частинами при забезпеченні єдності цих частин.

На жаль, ще й досі не припиняється дискусія з приводу того, хто старший у системі органів місцевого самоврядування — рада як колегіальний виборний орган територіальної громади чи її виконавчий орган на чолі з безпосередньо обраним територіальною громадою мером — сільським, селянським, міським головою?

Той, хто добре знайомий з історією державного будівництва колишнього СРСР, а також України як однієї з його республік, може авторитетно засвідчити, що місцеві ради не відігравали якоїсь значної ролі в механізмі тієї влади, яку фактично здійснювала КПРС та її органи на місцях. До того ж місцеві ради не мали значного впливу й на ті органи, які вони обирали чи створювали — виконавчі комітети, їхні відділи й управління. Навпаки, вони самі були повністю залежними від своїх виконкомів та їх голів. Ось чому пленарні засідання місцевих рад перетворювалися дуже часто лише “в парадное одобрение заранее начертанных решений”, як про це зазначалося в одній з постанов ЦК КПРС з питань радянського будівництва тих часів.

Справжнє відродження рад як важливої форми представницької демократії почалося після звільнення

їх з-під влади партійних комітетів та власних виконавчих органів.

Так, більше як півстоліття в структурі місцевих рад не було свого постійно діючого центру, і його функції виконували "за сумісництвом" їх виконавчі і розпорядчі органи — виконкоми.

І тільки 1990 р. сталися істотні зміни. Обласні, районні і міські, районні у містах ради створили свої президії, очолювані головами цих рад, а міські (міст районного значення), селищні і сільські ради обрали постійних голів цих рад. До складу президій за посадою увійшли, крім голів рад та їх заступників, і голови постійних комісій рад.

Із введенням постійних голів та утворенням президій структура кожної місцевої ради дістала свій постійно діючий центр, а виконавчі комітети були позбавлені так званої "президіальної" функції, перестали обиратися з депутатів ради та зайняли місця тільки виконавчих і розпорядчих органів, створюваних не в структурі ради, а за її межами.

Президії місцевих рад не повинні були здійснювати функції безпосереднього керівництва господарським і соціально-культурним будівництвом. Їхні функції мали бути спрямованими не стільки назовні, скільки в середину ради, на активізацію всіх форм прояву її активності, життєдіяльності як представницького органу (підготовка й скликання сесій, активізація роботи постійних комісій і депутатів). Проте практика пішла децю іншим шляхом. Президії в раді випадків стали замінити собою відповідні ради, привласнювати їх владні функції, а також функції виконкомів. Це загострило суперечності в організаційному механізмі місцевих рад, призвело в деяких випадках до так званої "кризи виконавчої влади на місцях".

Закон України від 7 грудня 1990 р. "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування" вніс істотні зміни в структуру місцевих рад. Утворення президій більше не передбачалося. Їх функції покладалися особисто на голів рад та їх заступників.

Поряд з цим було ліквідовано так звану "двоголовість" у структурі всіх ланок місцевих рад. Голові ради

було надано статус найвищої посадової особи відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Одночасно він став і головою виконкому. Сільським радам із мінімальною кількістю депутатів, встановленою законом, було надано право не утворювати виконкоми, а покласти виконавчо-розпорядчі функції на голів цих рад, а також обирати до складу виконкомів цих рад як депутатів, так і не депутатів.

Скасовувалося так зване подвійне підпорядкування виконкомів, їх відділів і управлінь. Ці органи стали підпорядкованими лише по горизонталі, тобто тим радам, які їх утворили.

З цього часу почалася боротьба за незалежність голів рад від самих рад, зокрема за те, щоб голова ради обирався не радою з числа її депутатів, а безпосередньо виборцями, самостійно формував виконавчий орган місцевого самоврядування (мерію, управу) і за посадою головував у відповідній раді.

Предметом гострих дискусій серед вчених, політиків і практиків стало питання, який принцип взаємовідносин у системі місцевого самоврядування є більш прийнятним для України: “сильна рада — слабкий мер” чи “слабка рада — сильний мер”.

Тут слід зазначити, що світова практика йде як тим, так й іншим шляхом. Наприклад, для Сполучених Штатів Америки — батьківщини громадівської теорії місцевого самоврядування — характерним є принцип “слабка рада — сильний мер”. Тут принцип поділу центральної влади “переноситься” в більшості штатів і на муніципальну владу, тобто на місцеве самоврядування.

Проте найліпший варіант, з нашої точки зору, є той, коли голова ради обирається самою радою і за посадою очолює її виконавчий орган. Таким шляхом йдуть, наприклад, Франція, Данія, Швеція та деякі інші європейські країни. Тут слід було б погодитися з думкою професора Г. В. Барабашева, що американська модель “слабка рада — сильний мер” є конфліктною, і американці не одразу навчилися їх вирішувати, це потребує особливої культури.

Проте в Україні спочатку Законом “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самовря-

дування" (1992 р.), а потім Законом "Про формування місцевих органів влади і самоврядування" (1994 р.) був введений інститут голови ради, який обирається безпосередньо виборцями і за посадою очолює її виконавчий комітет.

Одночасно було вжито низку заходів з тим, щоб поставити виконавчий комітет рад в більш незалежне становище щодо рад. Так, якщо, згідно з Законом від 7 грудня 1990 р., повноваження рад та їх виконавчих комітетів визначалися як їх спільні повноваження, і ради мали право приймати до свого розгляду та вирішувати будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування, то вказаними вище законами повноваження місцевого самоврядування були поділені на повноваження ради та повноваження її виконавчого комітету. До того ж виконавчі комітети стали більш повноважними порівняно зі своїми радами, оскільки на них, а також голів рад як їх керівників були покладені ще й делеговані повноваження державної виконавчої влади. Законом "Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні", що став складовою частиною Конституційного Договору, було передбачено ще більше розмежування в системі органів місцевого самоврядування: в ст. 50 цього Закону зазначено, що голова сільської, селищної, міської ради одноосібно формує склад виконавчого комітету відповідної ради.

Нова Конституція України не передбачає посад голови сільської, селищної міської ради, а вводить інститут сільського, селищного, міського голови, хоча його статус нічим, власне, не відрізняється від статусу колишнього голови ради. З огляду на спірність цього висновку, підкріпимо його коментарем окремих статей Конституції України, а також Всесвітньої Декларації та Європейської Хартії про місцеве самоврядування.

Ради чи збори, — зазначається в ст. 3 Хартії, — можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Їх головних виконавців, — зазначається в ст. 2 Декларації, — слід обирати таким же чином, як і самі ради, або призначати за участю вибраних органів, тобто рад чи зборів.

Ці положення, на наш погляд, послідовно втілені в Конституції України (ст.ст. 140, 141). Місцеве самовря-

дування, — зазначається там, — здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. 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 засіданнях ради.

Нова Конституція України, як нам видається, не сприйняла ні принцип: “сильна рада — слабкий мер”, ні принцип: “слабка рада — сильний мер”.

По-перше, згідно з Конституцією, органи місцевого самоврядування не поділяються на дві незалежні системи, оскільки виконавчі органи конституційовані як органи самої ради, а отже, їй підзвітні та підконтрольні.

По-друге, сільський, селищний, міський голова за посадою очолює виконавчий орган ради і в цій своїй якості має бути підзвітним та підконтрольним раді. Проте чинна Конституція не робить його “слабким”, оскільки сільський, селищний, міський голова головує на засіданнях відповідної ради.

Отже, завдяки поєднанню в особі голови властивостей керівника виконавчого органу ради та спікера ради, досягається (має досягатися) розумна гармонія в роботі ради та її виконавчих органів.

Природно, що сільський, селищний, міський голова має бути не тільки вправним адміністратором, а й досвідченим політиком, здатним співпрацювати з радою, з представленими в ній політичними силами, об’єднуючи навколо себе більшість її депутатів.

Важливими елементами системи місцевого самоврядування, як про це вже зазначалося, є районні, обласні ради, а також органи самоорганізації населення. Наявність у системі місцевого самоврядування таких її елементів є свідченням того, що розвиток місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, має своє продовження як на регіональному рівні (в районах і областях), так і на рівні окремих частин територіальних громад сіл, селищ, міст.

Органи місцевого самоврядування створюються громадянами за місцем їх проживання, на рівні тих мікроструктур, на які поділяються села, селища, міста, райони у містах як адміністративні одиниці, а тому мають назву будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів, житлових комплексів тощо.

Органи самоорганізації населення, як про це вже зазначено, обираються загальними зборами громадян з дозволу сільських, селищних, міських рад.

Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть наділяти органи самоорганізації населення частиною власної компетенції, фінансів, майна. Тому функції і повноваження зазначених органів є в основному похідними від функцій і повноважень відповідних рад та їх виконавчих органів. Органи самоорганізації населення є формою місцевого самоврядування, інтегрованою в систему місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад, сіл, селищ, міст.

Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання має визначатися окремим законом.

Районні й обласні ради є специфічними органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, зокрема, управляють об'єктами їх спільної власності та здійснюють інші функції в інтересах цих громад. Завдяки існуванню цих органів система місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад, має своє продовження і на регіональному рівні, в районах та областях.

Дехто з вчених та практиків схильні вважати районні та обласні ради органами місцевого самоврядування "асоційованого характеру". В цьому є певний сенс, оскільки ці органи мають діяти переважно в інтересах територіальних громад сіл, селищ, міст, хоч і мають свої власні досить серйозні повноваження.

Проте асоціація — це добровільне об'єднання органів місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад (ст. 15 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань місцевого самоврядування.

Сьогодні в нашій країні створені та діють: Асоціація міст України; Асоціація демократичного розвитку і самоврядування України; Асоціація районних у містах рад України та інші асоціації, створювані на регіональному рівні.

Україна, як член Ради Європи, представлена своїми делегаціями в Конгресі місцевих та регіональних влад Європи.

### 3. Організаційно-правова та матеріально-фінансова основи місцевого самоврядування

Важливими ознаками повноцінності місцевого самоврядування взагалі, його органів та посадових осіб, зокрема, є їх права, організаційна та матеріально-фінансова самостійність (автономія).

Суть правової автономії полягає в тому, що місцеве самоврядування, його органи мають свої власні повноваження, визначені Конституцією або законом. Ці повноваження, зазначається в Європейській Хартії, мають бути повними та виключними, тобто такими, що не належать одночасно органам державної влади чи, скажімо, іншим органам місцевого самоврядування. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до його відання. Це правило має діяти і тоді, коли орган місцевого самоврядування здійснює делеговані йому законом окремі повноваження органів державної влади. І тут він повинен мати свободу пристосовувати здійснення цих повноважень до місцевих умов.

Суть організаційної автономії полягає в тому, що орган місцевого самоврядування сам визначає свою власну внутрішню структуру так, щоб вона відповідала його функціям та повноваженням і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, орган місцевого са-

моврядування не підпорядковується іншим органам, а будь-який адміністративний контроль за його діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування.

Матеріально-фінансова автономія місцевого самоврядування та його органів полягає в праві володіння, користування та розпорядження об'єктами *комунальної власності*, а також власними коштами, достатніми для здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування. При цьому принаймні частина коштів повинна, як зазначається в Європейській Хартії, надходити за рахунок місцевих податків і зборів, ставки яких в межах закону повинні визначати самі органи місцевого самоврядування. І навіть субсидії, які виділяються цим органам (ніде в світі місцеве самоврядування без державної підтримки не обходиться), не повинні зменшувати свободу дій зазначених органів у власній сфері діяльності.

Відповідно до Конституції України, Закону про місцеве самоврядування, його органи є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами відповідними повноваженнями, які поділяються за своєю правовою природою на дві окремі групи:

власні повноваження, в межах яких органи місцевого самоврядування діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність перед законом;

окремі повноваження органів державної виконавчої влади, надані (делеговані) законом органам місцевого самоврядування, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади (п. 1, 2 ст. 16 Закону).

Як зазначалося, органи місцевого самоврядування є важливим компонентом системи місцевого самоврядування і самі представляють цілісну систему, до складу якої входять: рада — представницький орган місцевого самоврядування, а також її виконавчі органи, якими є виконавчий комітет, відділи, управління та інші, створювані радою, виконавчі органи.

У Законі про місцеве самоврядування послідовно проводиться принцип, згідно з яким представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські

голови, виконавчі органи самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами (п. 3 ст. 10 Закону).

У науці та практиці державного будівництва є різні способи розподілу повноважень в системі місцевого самоврядування взагалі та в системі органів місцевого самоврядування, зокрема.

Суть першого з цих способів полягає в тому, що в законі визначаються виключні повноваження територіальної громади (як первинного суб'єкта місцевого самоврядування), виключні повноваження ради (як повноважного представництва територіальної громади). Це переліки питань, які мають вирішуватися або лише самою громадою на місцевому референдумі, або ж радою на її пленарних засіданнях. Далі в законі проводиться принцип пріоритету повноважень територіальної громади щодо повноважень органів місцевого самоврядування, а також ради — відносно її виконавчих органів. Суть цього принципу полягає в тому, що територіальна громада потенційно може брати до свого розгляду та вирішувати будь-яке питання, віднесені до відання місцевого самоврядування. Таке ж право має і рада, але вже за винятком тих питань, які є виключними повноваженнями територіальної громади. Що ж стосується виконавчих органів ради, то вони мають вирішувати будь-які питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, за винятком тих з них, які мають вирішуватися виключно територіальною громадою та радою.

Суть другого способу розподілу повноважень в системі місцевого самоврядування полягає в тому, що, при збереженні пріоритету повноважень територіальної громади відносно органів місцевого самоврядування, повноваження рад визначаються окремо від повноважень їх виконавчих комітетів. Ради не мають права приймати до свого розгляду та вирішувати на своїх пленарних засіданнях ті питання, що віднесені до компетенції їх виконавчих органів.

Саме такий спосіб розподілу повноважень між сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами знайшов своє втілення в Законі про місцеве самоврядування (ст.ст. 25—40).

Повноваження сільських, селищних, міських рад (ст. 26) за своїм характером поділяються на три групи: по організації роботи в раді; по формуванню органів ради та контролю за їх діяльністю; по безпосередньому вирішенню питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

До першої групи належать такі питання, як визначення відповідно до закону кількісного складу ради, затвердження регламенту та плану роботи ради тощо.

До другої групи належать: утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради; прийняття рішень про недовіру сільському, селищному, міському голові, а також щодо дострокового припинення його повноважень; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень, та інші.

До третьої групи виключних повноважень сільських, селищних, міських рад входять: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; утво-

рення позабюджетних (у тому числі валютних) коштів, затвердження положень про ці кошти; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик, щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, що належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин, про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення тощо.

Перелічені питання характеризують сільські, селищні, міські ради як органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах повноваження суб'єкта комунальної власності, яка, згідно зі ст. 142 Конституції України, є самостійною формою публічної власності, суб'єктами якої є територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах, а основними об'єктами — рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси.

Слід також зазначити, що перелік повноважень сільських, селищних, міських рад не вичерпується переліченими питаннями, ради мають право вирішувати й інші питання місцевого самоврядування, передбачені ст. 26 Закону про місцеве самоврядування.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад передбачені в ст.ст. 27—41 Закону про місцеве самоврядування. Ці повноваження визначаються стосовно окремих галузей місцевого господарського та соціально-культурного розвитку і поділяються на власні (самоврядні) та делеговані.

Основними галузями місцевого господарського та соціально-культурного розвитку є: планування та облік; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування; транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; земельні відносини та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; забезпечення законності та правопорядку; охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; оборонна робота та інші.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад включають як ті, що безпосередньо впливають з колективних потреб відповідних територіальних громад (власні, самоврядні повноваження), так і окремі повноваження органів державної виконавчої влади, надані (делеговані) законом цим органам.

Так, згідно зі ст. 29 Закону про місцеве самоврядування, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад управляють в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Що ж стосується розташованих на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць підприємств, установ та організацій державної власності, то зазначені виконавчі органи лише погоджують в установленому порядку кандидатури керівників цих підприємств, установ та організацій.

Природно, що в таких сферах життя, як забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, делеговані повноваження значно перевищують обсяг власних (самоврядних), а в деяких галузях (оборонної роботи, наприклад) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад наділяються лише делегованими повноваженнями.

Такий характер повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування дозволяє гармонійно поєднувати в їх діяльності вирішення питань місцевого та державного значення, забезпечувати комплексний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Як про це вже зазначалося, очолює виконавчий орган ради та головує на його засіданнях сільський, селищний, міський голова, який безпосередньо обирається територіальною громадою та є її головною посадовою особою.

Природно, що лівову частку питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, сільський, селищний, міський голова вирішує разом з радою та її виконавчим комітетом. Проте Закон про місцеве самоврядування наділяє цю посадову особу не тільки повноваженнями по організації роботи відповідної ради та її виконавчого комітету, а й рядом повноважень по безпосередньому вирішенню питань місцевого самоврядування, що виділяє цю посадову особу в якості самостійного елемента системи місцевого самоврядування.

Так, наприклад, сільський, селищний, міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, є розпорядником бюджетних і позабюджетних коштів, представляє територіальні громади, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними, іншими органами місцевого самоврядування, здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів (ст. 42 Закону).

Певні особливості мають повноваження районних у містах рад та їх виконавчих органів, а також районних (сільських районів) та обласних рад.

Районні у містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання. Це, так би мовити, їх виключні повноваження, прямо передбачені Законом про місцеве самоврядування (п. 2 ст. 41).

Поряд з цим районні у містах ради та їх виконавчі комітети здійснюють й інші повноваження, передбачені

Законом про місцеве самоврядування як повноваження міських рад та їх виконкомів, проте в обсягах і межах, що визначаються міськими радами. Закон вимагає, щоб обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначалися відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами, з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах і не могли змінюватися міською радою без згоди відповідної районної у місті ради протягом терміну її скликання.

Характер повноважень районних (сільських районів) і обласних рад обумовлений передусім тим, що дана ланка органів місцевого самоврядування покликана представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, розташованих в районі, області, проте не має своїх власних виконавчих органів (виконавчих комітетів, відділів і управлінь).

У зв'язку з цим повноваження районної, обласної ради в законі поділяються на дві групи: ті, які вирішуються радою на її пленарних засіданнях, а також ті, які рада має делегувати відповідно районній, обласній державній адміністрації (ст. ст. 43, 44 Закону про місцеве самоврядування). Цим Законом (п. 2 ст. 10) передбачено, що районні, обласні ради можуть здійснювати також повноваження, передані їм сільськими, селищними, міськими радами.

Виключні повноваження районної, обласної ради, як і повноваження сільських, селищних, міських рад, також поділяються на повноваження по організації роботи в раді, по формуванню органів ради та контролю за їх діяльністю, а також на повноваження по безпосередньому вирішенню питань, віднесених до відання місцевого самоврядування районного, обласного рівня.

Районна, обласна рада затверджує регламент та план своєї роботи, обирає й звільняє з посад голову ради та заступника голови ради, утворює, обирає і ліквідує свої постійні та інші комісії, утворює президію (колегію) ради та затверджує положення про неї, затверджує за пропозицією голови ради структуру, чисельність виконавчого апарату ради, витрати на утримання ради та її вико-

навчого апарату, заслуховує звіти про роботу створюваних нею органів та посадових осіб тощо.

Оскільки районні, обласні державні адміністрації, згідно зі ст. 118 Конституції України, мають здійснювати повноваження, делеговані їм районними, обласними радами, ці останні не тільки приймають рішення про делегування місцевим державним адміністраціям своїх окремих повноважень, а й заслуховують звіти голів адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про здійснення делегованих їм радою повноважень, а також приймають рішення про недовіру голові відповідної місцевої адміністрації.

Серед тих питань місцевого самоврядування, які районна, обласна рада має вирішувати безпосередньо, слід перш за все вказати на такі, як затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку району, області, цільових програм з інших питань, а також відповідно районного, обласного бюджету, розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення, управління об'єктами комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад сіл, селищ, міст, та інші питання.

Продовжимо характеристику організаційно-правової основи місцевого самоврядування.

Рада складається з депутатів, загальна кількість яких визначається нею відповідно до Закону про вибори, а статус — спеціальним Законом<sup>1</sup>. Рада вважається правомочною при умові обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради. У разі, якщо до ради обрано менше двох третин її складу, до обрання необхідної кількості депутатів продовжує здійснювати свої повноваження рада попереднього скликання.

Основною формою діяльності ради є її сесія. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань

---

<sup>1</sup> Закон України "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів" від 4 лютого 1994 р. (зі змінами й доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 24. — ст. 180; 1998. — № 20. — ст. 102.

її постійних комісій, якими ці пленарні засідання супроводжуються.

Сесії скликаються в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал. Сесія ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради. Сесії сільської, селищної, міської рад скликаються відповідно сільським, селищним, міським головами; сесії районної у місті, районної, обласної — головою відповідної ради. У разі немотивованої відмови вказаних посадових осіб або неможливості ними скликати сесію вона скликається: сільської, селищної, міської ради — її секретарем; районної у місті, районної, обласної ради — заступником голови відповідної ради.

Сесія ради повинна бути також скликана за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а сесія районної, обласної ради — також за пропозицією не менш як однієї третини депутатів або голови відповідної місцевої державної адміністрації.

У разі, якщо відповідні посадові особи у двотижневий строк не скликають сесію на вимогу перелічених вище суб'єктів, сесія може бути скликана депутатами відповідної ради, які становлять не менш як одну третину складу ради, або постійною комісією ради.

Закон про місцеве самоврядування докладно визначає й інші питання порядку скликання і проведення сесій рад (ст. 46).

Слід зазначити, що у зв'язку з політизацією нашого суспільства давно минули ті часи, коли сесії збиралися лише для парадного схвалення заздалегідь підготовлених виконавчими органами рішень. Сьогодні сесії є аренами суперництва та співробітництва різних політичних сил, представлених в радах. А тому перелічені вище та інші питання проведення сесій рад, зокрема їх регламентні правила, набувають великої політичної ваги.

Важливими органами рад є їх постійні та тимчасові комісії.

Постійні комісії ради обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки пи-

тань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

Постійні комісії обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. При цьому заступник голови та секретар постійної комісії обираються самою комісією з її членів.

Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевих бюджетів, звіти про їх виконання, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціального будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співповідями. Поряд з цим постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонують для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, і теж готують висновки з цих питань.

Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та її виконкому комітету органів, а також підприємств, установ і організацій, подають свої рекомендації на розгляд їх керівників, а в разі необхідності — на розгляд ради або виконавчого комітету; здійснюють контроль за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

Правовими актами постійних комісій є їх висновки і рекомендації. Ці правові акти носять рекомендаційний характер, проте підлягають обов'язковому розгляду радою, виконавчим комітетом, керівниками інших підзвітних раді та її виконавчому комітету органами, підприємствами, установами і організаціями.

Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються Законом про місцеве самоврядування (ст. 47), а також регламентами відповідних рад, положеннями про постійні комісії, що затверджуються цими радами.

Крім постійних комісій, місцеві ради можуть утворювати тимчасові контрольні комісії.

Тимчасові контрольні комісії є органами ради, які

обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування (ст. 48 Закону про місцеве самоврядування).

У наші й практиці державного будівництва триває спір про те, чи повинна система постійних комісій охоплювати всі галузі господарського і соціально-культурного будівництва, віднесені до відання даної місцевої ради та її виконавчих органів, чи вона повинна створюватися лише в провідних, найбільш важливих галузях. Нам здається, що слід підтримати сформульований у літературі принцип повноти системи постійних комісій, суть якого полягає в тому, що вони в сукупності (по кількості або ж широті сфери своєї діяльності) повинні охоплювати своїм впливом усі основні сфери діяльності рад, з урахуванням, природно, кількості депутатів тієї чи іншої ради.

Характер основних функцій постійних комісій, якими є підготовчо-дорадча та контрольна, визначає їх передусім як такі органи місцевої ради, які покликані своєю діяльністю сприяти безперервній та ефективній роботі ради як представницького органу. Ці функції спрямовані не на зовні, а в середину самої ради, а наслідки діяльності постійних комісій повинні знаходити свій вихід у тих рішеннях ради, які вона приймає.

На відміну від постійних комісій виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті ради є, хоч і підзвітним та підконтрольним раді, проте, самостійним органом місцевого самоврядування. Він утворюється радою на строк її повноважень.

Кількісний склад виконавчого комітету визначається радою. Що ж стосується персонального складу виконкому сільської, селищної, міської ради, то він затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови; районної у місті ради — за пропозицією голови відповідної ради.

Виконавчий комітет ради утворюється у складі сільського, селищного, міського голови (районної у місті ради — голови відповідної ради), заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого спра-

вами (секретаря) виконкому, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб.

Оскільки сільські, селищні, міські ради обирають за пропозицією сільського, селищного, міського голови свого секретаря, на якого покладаються обов'язки по організації роботи в цих радах (ст. 50 Закону про місцеве самоврядування), ця посадова особа за посадою теж входить до виконавчих комітетів перелічених рад.

Основною формою роботи виконавчого комітету є його засідання, які скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради, а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції — заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної у місті ради — заступником голови ради). Засідання виконкому скликаються в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них беруть участь більше половини від загального складу виконкому.

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Ці органи є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради.

За своєю функціональною спрямованістю відділи і управління поділяються на функціональні (плановий, фінансовий та ін.) та галузеві (охорони здоров'я, культури, житлового господарства), а за ступенем залежності від виконкому — на допоміжні (загальний, юридичний, контрольно) та організаційно і юридично самостійні (житлового господарства та ін.).

Положення про відділи, управління й інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою.

Свої особливості має структура районних та обласних, а також районних у містах рад. Ці ради очолюють їх голови, які обираються із депутатів рад. Таким же шляхом обираються і заступники голів цих рад.

Голова районної у місті ради за посадою очолює її виконавчий комітет.

Голова районної, обласної ради організує роботу в цій раді, є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради, підписує рішення ради, протоколи її сесій, представляє раду у відносинах з іншими органами та організаціями, очолює виконавчий апарат ради, організує роботу президії (колегії) ради та здійснює інші функції, передбачені Законом про місцеве самоврядування (ст. 55).

Президія (колегія) районної, обласної ради є дорадчим органом цієї ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради. До складу цього органу входять голова ради, його заступник, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій.

Рішення президії ради мають рекомендаційний характер, що характеризує їх як внутрішній, допоміжний орган ради.

Що ж стосується виконавчого апарату районної, обласної ради, то на відміну від виконавчих органів інших рад цей апарат здійснює лише організаційно-правове, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє взаємодії ради і з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Організація роботи рад, їх органів та посадових осіб знаходиться в процесі свого розвитку та вдосконалення. Так, у зв'язку з поглибленням політизації нашого суспільства важливою ланкою організаційного механізму місцевих рад поступово стають депутатські групи та фракції. Висловлюються пропозиції щодо подальшої оптимізації виконавчих органів місцевого самоврядування, про перебудову їх системи за функціональною ознакою, а також посилення засад єдиноначальності, а отже і персональної відповідальності в їх діяльності.

Матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування відповідно до Конституції України складає 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 їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (ст. 142).

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання, встановлюють місцеві податки і збори, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю (ст. 143).

Закон про місцеве самоврядування розвиває і конкретизує конституційні засади матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, закріплює самостійність місцевих бюджетів, принципи їх формування.

Доходи місцевих бюджетів мають формуватися як за рахунок місцевих податків і зборів, інших власних джерел, так і закріплених за ними окремих загальнодержавних податків, перелік яких має визначатися окремим законом. При цьому держава гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, яка дає їм можливість збалансувати бюджети, достатні для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Здійснення функцій по збалансуванню бюджетів місцевого самоврядування покладається на районні й обласні ради.

У Законі визначається поняття та правовий режим комунальної власності територіальних громад, перелік майна, що може перебувати у комунальній власності, повноваження органів місцевого самоврядування, які від імені територіальних громад здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, а також функції управління об'єктами їх спільної власності, що здійснюють, відповідно до Конституції, районні та обласні ради. Про це вже згадувалося в даному параграфі.

Згідно з п. 10 розділу V (Прикінцеві та перехідні положення) Закону про місцеве самоврядування, з набут-

тям чинності цього Закону майно, яке до прийняття Конституції України в установленому законодавством порядку передано державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць та яке набуте ними на інших законних підставах, є комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст.

Майно ж, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління чим здійснюють районні і обласні ради або органи, уповноважені ними.

Отже, згідно з Конституцією та цим Законом, має остаточно відбутися роздержавлення комунальної власності та зосередження її в руках єдиного суб'єкта — територіальних громад.

#### 4. Гарантії місцевого самоврядування

Як зазначалося, Україна не тільки визнає, а й гарантує місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції України), тобто право територіальних громад, а також органів і посадових осіб місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Які ж правові гарантії має місцеве самоврядування в Україні?

Органи місцевого самоврядування, зазначається в Європейській Хартії, повинні мати право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень і дотримання закріплених Конституцією і законами країни принципів місцевого самоврядування (ст. 11). Адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування має бути лише контролем за дотриманням законності та конституційних принципів.

Наведені положення Європейської Хартії відтворюються у Конституції та законах України.

У Законі про місцеве самоврядування зазначається, наприклад, що: обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування, згідно з Конституцією та законами України, може бути застосоване лише в умо-

вах воєнного чи надзвичайного стану (ст. 21); органи виконавчої влади, їхні посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом; органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 71).

Важливою гарантією місцевого самоврядування є встановлена вказаним Законом обов'язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень, для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. Закон також встановлює, що перелічені вище юридичні та фізичні особи несуть визначену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у разі невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень (ст. 73).

Значущим для місцевого самоврядування є й те, що його первинні суб'єкти—громади не можуть бути примусово об'єднані або скасовані у зв'язку з вдосконаленням державою первинної ланки адміністративно-територіального устрою.

Що ж стосується органів та посадових осіб місцевого самоврядування, то їх повноваження теж не можуть бути достроково припинені державними органами. У разі ж, якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції

і законів України, прав та свобод громадян, ігноруючи вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність до законів, або ж сесія цієї ради не проводиться без поважних причин у встановлені законом строки чи рада не вирішує питань, віднесених до її відання, Верховна Рада України може призначити позачергові вибори до цієї ради.

Законом встановлено, що питання про призначення таких позачергових виборів порушується відповідно сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації. Проте і в цьому випадку відповідна рада продовжує діяти до обрання нового складу цієї ради.

Так само вирішується питання про дострокові вибори сільського, селищного, міського голови в разі, якщо він порушує Конституцію або закони України, права й свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень.

Слід зазначити, що при вирішенні питання Верховною Радою про призначення дострокових виборів ради чи сільського, селищного, міського голови обов'язковою умовою є рішення суду про визнання їх актів незаконними, а також висновок відповідного комітету Верховної Ради України.

Важливою гарантією місцевого самоврядування є наявність досить завершеної системи законодавства про місцеве самоврядування, хоча становлення її в Україні ще не завершилося. Особливо необхідними сьогодні є спеціальні закони про міста Київ та Севастополь. Ці міста, як відомо, є містами загальнодержавного значення. В них, порівняно з іншими містами України, місцеве самоврядування має функціонувати разом зі здійсненням державної виконавчої влади в особі Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Згідно з Конституцією України (ст. ст. 118, 140), Законом про місцеве самоврядування (п. 1 ст. 24), правовий статус місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначається Конституцією України та цим Законом з особливостями, які мають бути передбачені законами про міста Київ і Севастополь.

Важливе значення матимуть також закони про адміністративно-територіальний устрій України, а також про адміністративно-територіальні утворення з особливим режимом функціонування. Справа в тому, що в Україні є певна кількість сіл, селищ, міст з так званим особливим режимом функціонування, в яких також мають створюватись умови для розвитку місцевого самоврядування, оскільки воно визначається і гарантується Конституцією України.

Велике значення матимуть і закони про місцеві фінанси, про правовий режим комунальної діяльності, а також примірний статут територіальної громади, проект яких підготовлений та винесений до Верховної Ради України.

Відповідно до Конституції України (п. 2 ст. 19), органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією й законами України. Тому цілком виправдано, що статут місцевого самоврядування в цілому та його органів має визначатися саме законами. Закон про місцеве самоврядування відкриває шлях до розвитку власної нормотворчості територіальних громад, йдеться, отже, про так зване статутне право. В цьому Законі зазначається, що з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах Закону про місцеве самоврядування може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста, який підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України.

Важливою гарантією розвитку місцевого самоврядування в Україні є не тільки створення для цього досконалої правової та фінансово-економічної основ. Проблема ця має також і психологічний вимір. Поки громадяни України, що проживають на певній території, не відчують себе територіальною громадою, якій Конституція гарантує право на місцеве самоврядування, а її органи та посадові особи не навчаться працювати ініціатив-

но й відповідально в межах своїх повноважень, до того часу будуть виникати нові й нові проблеми, які треба вирішувати на законодавчому рівні.

Місцеве самоврядування є невід'ємним елементом громадянського суспільства, яке прагне побудувати Україна. Отже, в міру становлення такого суспільства буде відбуватися й становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні.

Конституційно-правові  
основи національної  
безпеки і оборони  
України

Україна як європейська держава створює засади своєї національної безпеки і оборони, виходячи з власних національних інтересів. Цей процес вимагає творчого підходу до визначення основ політики у сфері безпеки й оборони, створення її системи та приведення у відповідність із державно-правовим статусом України як суверенної держави. Національна безпека і оборона є гарантом державотворення в Україні, необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей. Саме тому забезпечення національної безпеки й оборони України Конституція зараховує до найважливіших завдань держави — це справа всього українського народу (ст. 17).

Поняття, об'єкти, суб'єкти і принципи національної безпеки. Національна безпека України (далі — НБ) — це стан країни, за якого система державно-правових і суспільних гарантій забезпечує реалізацію суверенітету, конституційного ладу та територіальної цілісності держави, всебічний розвиток і захист інтересів всього населення країни, джерел його духовного й матеріального добробуту без будь-якої дискримінації від можливих внутрішніх і зовнішніх загроз шляхом досягнення національних потреб та інтересів і погодження їх із загальнонародськими потребами й інтересами у межах основних принципів та загальновизнаних норм міжнародного права.

*Об'єкти безпеки* — це національні інтереси, національні цінності, структурні елементи системи НБ, їхні властивості та відносини, які захищаються від загроз.

Виходячи із визначення НБ виділимо три рівні основних об'єктів безпеки: громадянина (людини) — його права й свободи; суспільства — його духовні і матеріальні цінності; держави — її суверенітет, конституційний лад, територіальну цілісність та недоторканість кордонів. Їх місце й роль динамічні і визначаються характером суспільних відносин, політичним устроєм, рівнем внутрішніх і зовнішніх загроз.

*Безпека людини* формується комплексом правових і моральних норм, суспільних інститутів та організацій, які дають змогу їй (людині) реалізовувати права і свободи, розвивати свої здібності й потреби, відчуваючи сприяння держави.

*Безпека суспільства* передбачає наявність суспільних інститутів, норм, розвинутих форм суспільної свідомості, що дає змогу в повному обсязі реалізувати права, свободи й обов'язки всім групам населення та протистояти діям, які ведуть до розколу суспільства (в тому числі зі сторони держави).

*Безпека держави* досягається наявністю ефективного механізму управління та координації діяльності політичних сил і суспільних груп, а також активних інститутів їх захисту.

У змістовному плані НБ є складним багатоаспектним поняттям і включає такі *види безпеки*: політичну, економічну, воєнну, державну, інформаційну, науково-технологічну, екологічну, епідемічну, безпеку культурного розвитку нації та інші види безпеки (фінансову, пожежну, продовольчу, безпеку торгівлі тощо).

*Суб'єкти безпеки* — носії властивостей, станів та дій, які забезпечують захист об'єктів безпеки.

Основним суб'єктом НБ є держава, яка виконує функції в цій сфері через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Держава, згідно з Конституцією (ст. 3, 27, 28, 29), забезпечує безпеку кожної людини і громадянина, їх життя, здоров'я, честь, гідність, особисту недоторканність на всій території України.

Україна також гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами (ст. 25 Конституції).

Зміст і діяльність суб'єктів безпеки визначається рівнем і напрямом загроз.

Громадяни та їхні об'єднання є суб'єктами безпеки, мають права і обов'язки щодо участі в її забезпеченні відповідно до чинного законодавства України, нормативних актів державних органів влади й управління, які прийняті в межах їх компетенції у даній сфері.

Держава забезпечує правову та соціальну захищеність громадянам та їх об'єднанням, які сприяють забезпеченню безпеки відповідно до Закону (повноваження основних суб'єктів НБ розглядаються в системі забезпечення безпеки).

Основними принципами забезпечення НБ є: законність; пріоритет прав людини; верховенство права; пріоритет договірних (мирних) засобів у вирішенні конфліктів; адекватність заходів захисту національних інтересів реальним та потенційним загрозам; демократичний цивільний контроль за воєнною сферою, а також іншими структурами в системі забезпечення НБ; додержання балансу інтересів особи, суспільства та держави, їх взаємна відповідальність; чітке розмежування повноважень органів державної влади.

**Національні інтереси України.** Національні (життєво важливі) інтереси нашої країни — це усвідомлені та виражені в Декларації про державний суверенітет України у вигляді програмних цільових установок потреби існування та розвитку людини, суспільства й держави. Національні інтереси України відображають фундаментальні цінності та прагнення Українського народу, його потреби в гідних умовах життєдіяльності, а також цивілізовані шляхи їх створення і способи задоволення.

Національні інтереси України та їх пріоритетність зумовлюються конкретною ситуацією, що складається в країні та за її межами. Пріоритетними національними інтересами України на сучасному етапі є:

створення громадянського суспільства, підвищення ефективності діяльності органів державної влади та міс-

цього самоврядування, розвиток демократичних інститутів для забезпечення прав і свобод людини;

досягнення національної злагоди, політичної і соціальної стабільності, гарантування прав української нації та національних меншин України;

забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності кордонів;

створення самодостатньої соціально орієнтованої ринкової економіки;

забезпечення екологічно та технологічно безпечних умов життєдіяльності суспільства;

збереження й підвищення науково-технічного потенціалу;

зміцнення генофонду Українського народу, його фізичного і морального здоров'я та інтелектуального потенціалу;

розвиток української нації, історичної свідомості та національної гідності українців;

розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності громадян усіх національностей, що складають Український народ;

налагодження рівноправних і взаємовигідних відносин з усіма державами, інтегрування в європейську та світову спільноту.

Загрози національній безпеці України – це сукупність умов і факторів, що створюють небезпеку життєво важливим інтересам особи, суспільства й держави (завдають шкоди, знищують, змінюють тощо).

Реальні і потенційні загрози об'єктам НБ України з боку внутрішніх та зовнішніх джерел небезпеки визначають зміст діяльності щодо гарантування як внутрішньої, так і зовнішньої безпеки.

Залежно від загроз НБ України їх можна класифікувати щодо важливості сфер життєдіяльності, зокрема:

*у політичній сфері:*

посягання на конституційний лад і державний суверенітет України;

втручання у внутрішні справи України з боку інших держав;

наявність сепаратистських тенденцій в окремих регіонах та у певних політичних сил в Україні;

масові порушення прав громадян в Україні та за її межами;

загострення міжетнічних і міжконфесійних відносин;

порушення принципу поділу влади;

невиконання чи неналежне виконання законних рішень органів державної влади та місцевого самоврядування;

відсутність ефективних механізмів забезпечення законності, правопорядку, боротьби із злочинністю, особливо її організованими формами та тероризмом;

*в економічній сфері:*

неефективність системи державного регулювання економічних відносин;

наявність структурних диспропорцій, монополізму виробників, перешкод становленню ринкових відносин;

невирішеність проблеми ресурсної, фінансової та технологічної залежності національної економіки від інших країн;

економічна ізоляція України від світової економічної системи;

неконтрольований вплив за межі України інтелектуальних, матеріальних і фінансових ресурсів;

криміналізація суспільства, діяльність тіньових структур;

*у соціальній сфері:*

низький рівень життя та соціальної захищеності значних верств населення, наявність великої кількості громадян працездатного віку, не зайнятих суспільно корисною діяльністю;

суспільно-політичне протистояння окремих соціальних верств населення та регіонів України;

падіння рівня здоров'я населення, незадовільний стан системи його охорони;

тенденції моральної та духовної деградації в суспільстві;

неконтрольовані міграційні процеси в країні;

*у воєнній сфері:*

посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність;

нарощування поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося;

воєнно-політична нестабільність та конфлікти в сусідніх країнах;

можливість застосування ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення проти України;

зниження рівня боєздатності воєнної організації держави;

політизація силових структур держави;

створення та функціонування незаконних збройних формувань;

*в екологічній сфері:*

значне антропогенне порушення та техногенна перевантаженість території України, негативні екологічні наслідки Чорнобильської катастрофи;

неефективне використання природних ресурсів, широкомасштабне застосування екологічно шкідливих та недосконалих технологій;

неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів;

негативні екологічні наслідки оборонної та військової діяльності;

*у науково-технологічній сфері:*

невизначеність державної науково-технологічної політики;

відплив інтелектуального та наукового потенціалу за межі України;

науково-технологічне відставання України від розвинутих країн;

зниження рівня підготовки висококваліфікованих наукових та інженерно-технічних кадрів;

*в інформаційній сфері:*

невиваженість державної політики та відсутність необхідної інфраструктури в інформаційній сфері;

повільність входження України у світовий інформаційний простір, брак у міжнародного співтовариства об'єктивного уявлення про Україну;

інформаційна експансія з боку інших держав;

витік інформації, яка становить державну та іншу за-

хищену законом таємницею, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави;

запровадження цензури.

Основні напрями державної політики національної безпеки України. Державна політика НБ визначається, виходячи з пріоритетності національних інтересів та загроз НБ України і здійснюється шляхом реалізації відповідних доктрин, стратегій, концепцій та програм у різних сферах національної безпеки відповідно до чинного законодавства.

Основними напрямками державної політики НБ України є:

*у політичній сфері:*

створення дійових механізмів захисту прав громадян України в країні та в світі;

запобігання й усунення спроб втручання у внутрішні справи України;

входження в існуючі та створювані системи універсальної і регіональної безпеки;

унікнення політичного екстремізму, підтримка громадянської злагоди та соціальної стабільності;

побудова надійної системи захисту конституційних засад, запобігання та боротьба з порушеннями законності і правопорядку, створення необхідних умов для ефективної боротьби з корупцією та злочинністю, особливо її організованими формами;

забезпечення належного виконання законних рішень органів державної влади й місцевого самоврядування;

*в економічній сфері:*

недопущення незаконного використання бюджетних коштів і державних ресурсів, їх перетікання в тіньову економіку;

контроль за експортно-імпортною діяльністю, спрямованою на підтримку важливих для України пріоритетів та захист вітчизняного виробника;

боротьба з протиправною економічною діяльністю, протидія неконтрольованому впливові національних матеріальних, фінансових, інтелектуальних, інформаційних та інших ресурсів.

*у соціальній сфері:*

виявлення й усунення причин, що призводять до різкого розшарування суспільства під час переходу до ринкової економіки;

вжиття вчасних заходів щодо протидії кризовим демографічним процесам;

створення ефективної системи соціального захисту людини, охорони та відновлення її фізичного і духовного здоров'я;

стимулювання розвитку та забезпечення всебічного захисту освітнього й культурного потенціалу країни;

захист прав споживачів;

*у воєнній сфері:*

створення ефективних механізмів і проведення комплексних заходів щодо запобігання можливій агресії або воєнному конфлікту, локалізації та ліквідації їхніх наслідків;

запобігання спробам та усунення порушень державного кордону і територіальної цілісності України;

забезпечення демократичного цивільного контролю за воєнною організацією держави;

*в екологічній сфері:*

впровадження та контроль за дотриманням науково обґрунтованих нормативів природокористування та охорони довкілля;

контроль за станом навколишнього природного середовища, виявлення та усунення загроз для здоров'я населення, вчасне попередження громадян України в разі небезпеки;

зниження антропогенних навантажень, ліквідація наслідків шкідливого впливу людської діяльності на природне середовище;

впровадження у виробництво екологічно безпечних технологій;

реалізація заходів щодо зменшення впливу наслідків Чорнобильської катастрофи;

недопущення неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів;

*в науково-технологічній сфері:*

вжиття комплексних заходів щодо захисту та розвитку науково-технологічного потенціалу;

виявлення й усунення причин науково-технологічного відставання України;

створення ефективних механізмів боротьби з впливом інтелектуального та наукового потенціалу за межі України;

*в інформаційній сфері:*

вжиття комплексних заходів щодо захисту свого інформаційного простору та входження України в світовий інформаційний простір;

виявлення й усунення причин інформаційної дискримінації України;

усунення негативних чинників порушення інформаційного простору, інформаційної експансії з боку інших держав;

розробка і впровадження необхідних засобів та режимів отримання, зберігання, поширення й використання суспільно значущої інформації, створення розвинутої інфраструктури в інформаційній сфері.

**Забезпечення національної безпеки України. Законодавчі основи забезпечення національної безпеки.** Національна безпека досягається проведенням єдиної державної політики у сфері забезпечення НБ системою заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, адекватним загрозам життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави.

Для створення та підтримки необхідного рівня захищеності об'єктів безпеки в Україні розроблюється система нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері НБ, визначаються правові основи діяльності державних органів влади і управління в даній сфері, формуються або удосконалюються органи забезпечення безпеки й механізм контролю та нагляду за їх діяльністю.

Для безпосереднього виконання функцій забезпечення особи, суспільства і держави в системі виконавчої влади відповідно до закону створюються державні органи забезпечення національної безпеки країни.

Законодавчу основу забезпечення НБ становлять Конституція України, Закони України "Про національну безпеку України", "Про інформаційну безпеку України" (обидва законопроекти вже внесені на розгляд Верхов-

ної Ради), "Про Раду національної безпеки і оборони України" (1998), "Про службу безпеки України" (1992), "Про оперативно-пошукову діяльність" (1992) тощо, інші нормативно-правові акти державних органів влади й управління, прийняті у межах їх компетенції у даній сфері; міжнародні договори й угоди, укладені чи визнані Україною.

Гарантування прав, свобод і обов'язків громадян при забезпеченні безпеки. При забезпеченні НБ не допускається обмеження конституційних прав і свобод громадян, виконання ними своїх обов'язків, крім випадків, передбачених законом.

Характер держави і суспільства завжди визначався й визначається правовим статусом особи, тобто людини і громадянина в суспільстві й державі. Тому утвердження правового статусу особи, забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Конституція України передбачає комплекс гарантій прав та свобод людини й громадянина, механізм оборони та захисту цих прав і свобод у звичайних умовах забезпечення (режиму функціонування) національної безпеки України (Нова Конституція України: огляд, коментар і текст Основного закону. – К., 1997. – С. 41–51).

У той же час, зважаючи на реальні обставини, що можуть виникнути в державі і суспільстві, Конституція України допускає можливість обмеження прав та свобод людини і громадянина та встановлює при цьому жорсткі вимоги щодо їх обмежень. Вони можуть бути обмежені тільки в двох випадках: а) в умовах запровадження надзвичайного стану або б) воєнного стану тимчасово, на визначений законом строк (ст. 64 Конституції).

Запровадження надзвичайного стану – крайній, вимушений захід обмеження прав громадян. За своїм змістом надзвичайний стан, як і інші надзвичайні ситуації, є реальним і становить дійсну загрозу одному із основних об'єктів НБ – безпеці населення, його благополуччю. Тому такі обмеження, безумовно, необхідні в інтересах суспільства за певних умов, передбачених ст. 4 Закону України "Про надзвичайний стан" (1992). Надзвичайний стан запроваджується у випадках: масових правопорушень правопорядку, що супроводжуються насильством

над громадянами, обмежують їхні права і свободи, перешкоджають їм виконувати свої обов'язки (п. 2); блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів чи місцевостей, що загрожують безпеці громадян і порушують нормальну діяльність державних органів влади та управління чи місцевого самоврядування (п. 3); спроби захоплення державної влади або зміни конституційного ладу України шляхом насильства (п. 4); посягання на територіальну цілісність держави, що загрожує зміною її кордонів (п. 5); необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності державних органів влади (п. 6).

При запровадженні надзвичайного стану на підставі ч. 1 ст. 4 зазначеного Закону (стихійні лиха, великі аварії і катастрофи, епідемії, епізоотії, що створюють загрозу для життя й здоров'я населення і потребують проведення аварійно-рятувальних та відновлюваних робіт) права і свободи громадян, особливо політичні й особисті, обмежуються значно менше.

Висновок про тимчасовий характер обмеження прав і свобод громадян може бути зроблений із врахуванням того, що надзвичайний стан оголошується на всій території України не більше, ніж 30 діб, а в окремих місцевостях — не більше, ніж на 60 діб (ст. 10 Закону). Після закінчення цих строків правообмеження перестають діяти.

Згідно зі ст. 106 п. 21 Конституції, надзвичайний стан оголошується Президентом України, який зобов'язаний негайно повідомити про це Верховну Раду, до повноважень якої належить затвердження Указу про запровадження надзвичайного стану (п. 31 ст. 85 Конституції).

Про запровадження надзвичайного стану (НС) Президент України, відповідно до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (1966), не пізніше трьох діб з дня його запровадження повідомляє Генерального Секретаря ООН про обмеження прав і свобод громадян, що становлять відхилення від зобов'язань за згаданим Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення (ст. 44 Закону). У таких випадках не виключається введення військових контин-

гентів ООН і направлення спостерігачів в регіон, де запроваджено надзвичайний стан<sup>1</sup>

Конституція України, окрім надзвичайного стану, передбачає також воєнний стан, який запроваджується в певних місцевостях або на всій території України у випадках оголошення стану війни, загрози воєнного нападу чи агресії (п. 20 ст. 106 Конституції). Для воєнного стану характерне значно більше обмеження прав громадян.

Із запровадженням воєнного стану розширюються повноваження військового командування: за рішенням парламенту України йому можуть передаватися функції державних органів управління у сфері оборони.

Під час воєнного стану в інтересах оборони країни запроваджуються обмеження діяльності підприємств, установ і організацій, прав та свобод громадян, розширюються повноваження відповідних правоохоронних органів. Воєнний стан скасовується при зникненні загрози воєнного нападу (агресії) та із скасуванням стану війни (ст. 15 Закону України "Про оборону України", 1991 р.).

Виходячи з принципу, за яким людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, Конституція чітко визначає, що навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені ст. 24 (громадяни мають рівні конституційні права й свободи та є рівними перед Законом); 25 (громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство); 27 (невід'ємне право на життя); 28 (право на повагу до його гідності); 29 (право на свободу та особисту недоторканність); 40 (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 й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк). У нашому

<sup>1</sup> Про заходи, що застосовуються в умовах надзвичайного стану залежно від джерел загроз національній безпеці України, див.: Краєць Є. Я. Національна безпека України: права людини в умовах надзвичайного стану // Прав. держава. – Вип. 9. – К., 1998.

випадку це означає, що громадяни та їх об'єднання мають право одержувати в письмовій формі пояснення з приводу обмеження їх прав і свобод від органів, що виконують функції в сфері безпеки; 47 (право на життя); 51 (шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки і чоловіка); 52 (діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним); 55 (права людини і громадянина захищаються судом); 56 (право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади); 57 (право знати свої права і обов'язки); 58 (закони й інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи); 59 (право на правову допомогу); 60 (ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази); 61 (ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення); 62 (особа вважається невинною у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду); 63 (особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом).

Встановлена Основним Законом система загально-соціальних та правових гарантій діє в умовах надзвичайного стану, зберігаються всі основні правові інститути, що гарантують захист і оборону прав та свобод людини й громадянина. Зокрема, продовжують свою діяльність Конституційний Суд України, суди, органи прокуратури України. Утворення будь-яких інших судових або позасудових органів забороняється (напр., військово-польових, особливих присутніх, квазісудових органів кримінальних репресій тощо). Зберігаються передбачені законом форми судочинства. Забороняється введення будь-яких скорочених чи прискорених форм попереднього слідства і судового розгляду зокрема, винесення вироку без всебічного і повного дослідження

доказів (ст. 15, 37 Закону). Учасники процесу зберігають право оскарження судових рішень і вироків до вищих судових інстанцій. Затримання і арешти проводяться лише за наявності передбачених Законом підстав (ст. 4, 14, 94, 98 КПК України). Зберігається право оскарження арешту в суд. Діють загальні правила про тривалість арештів і затримань.

Адміністративний арешт, як міра покарання за порушення встановлених вимог режиму НС, застосовується судами до 30 діб і тривалістю адміністративного затримання з 3 годин до 72 годин плюс до 3 діб для розгляду справи в суді (ст. 31, 33 Закону; ст. 32, 261 Кодексу України "Про адміністративні правопорушення"). Такі заходи виправдані за умови, що адміністративне затримання буде контролюватися прокурором або судом.

НС не усуває колегіального розгляду кримінальних і цивільних справ судом у випадках, коли Закон передбачає участь у судовому процесі народних або присяжних засідателів. НС передбачено призупинення чи відкладення судових справ у зв'язку із запровадженням НС.

На території, де запроваджено НС, продовжує функціонувати адвокатура. Зберігає силу загальне правило про допущення захисника до участі в кримінальній справі з моменту ознайомлення підозрюваного з протоколом затримання або пред'явлення постанови про арешт, а в інших випадках — з моменту пред'явлення обвинувачення. Гласність судових процесів може бути обмежена лише за умов, передбачених ст. 20 КПК України (охорона державної таємниці, справи про неповнолітніх, про згвалтування тощо).

#### СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Пов'язані системи забезпечення національної безпеки та її елементи. Надійність захисту життєво важливих інтересів України залежить насамперед від утворення ефективної системи гарантування національної безпеки та механізму її реалізації. Саме тому, для підтримання моніторингу, формування збалансованої державної політики та ефективного проведення комплексу узгоджених

заходів щодо захисту національних інтересів у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах у державі створюється загальна (цілісна) система забезпечення національної безпеки України.

Система забезпечення національної безпеки – це сукупність державних органів (законодавчої, виконавчої та судової влади), громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями й завданнями щодо захисту національних інтересів, які здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України.

Отже, загальна система забезпечення НБ України створює єдиний державно-правовий механізм, в якому кожний суб'єкт безпеки вирішує завдання і виконує функції захисту життєво важливих інтересів людини й громадянина, держави і суспільства в межах повноважень, які визначаються чинним законодавством України. Тобто в широкому розумінні система забезпечення НБ України, як державно-політична надбудова в структурі президентської влади, зорієнтована на практичну координацію всіх видів діяльності державних й громадських інститутів з метою досягнення стратегічної мети України – побудови суверенної, демократичної, соціальної, правової держави (ст. 1 Конституції).

Діяльність суб'єктів щодо забезпечення національної безпеки має бути доступною для контролю відповідно до законодавства України.

Основні функції системи забезпечення національної безпеки України. Забезпечення життєво важливих інтересів народу України, його безпеки здійснюється суб'єктами НБ з допомогою притаманних їм функцій.

Основні функції системи забезпечення НБ в усіх сферах її діяльності такі.

1. Створення і підтримка в готовності сил та засобів забезпечення національної безпеки, що включають: створення правових засад для побудови, розвитку та функціонування системи; формування організаційної структури системи та державних органів забезпечення НБ, що входять до її складу, розподіл їхніх функцій; комплексне забезпечення життєдіяльності складових

частин (структурних елементів) системи: кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне тощо; підготовку сил та засобів системи до їх застосування згідно з призначенням.

2. Управління діяльністю системи забезпечення НБ, що включає: вироблення стратегії і планування конкретних заходів щодо забезпечення НБ; організацію і безпосереднє керівництво системою та її структурними елементами; оцінку результативності дій, витрат на проведення заходів для забезпечення НБ та їх наслідків.

3. Здійснення планової й оперативної діяльності щодо забезпечення НБ, що включає: визначення національних інтересів та їх пріоритетів; прогнозування, виявлення й оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників та конфліктів, причин їх виникнення, а також наслідків їх прояву; запобігання й усунення впливу загроз та дестабілізуючих чинників на національні інтереси; локалізацію, деескалацію та розв'язання конфліктів; ліквідацію наслідків конфліктів або впливу дестабілізуючих чинників.

4. Участь у міжнародних системах безпеки, що включає: входження в існуючі та утворення нових систем безпеки; утворення й участь у роботі дво- і багатосторонніх керівних, виконавчих та забезпечуючих органів (політичних, економічних, воєнних тощо); розробку відповідної нормативно-правової бази, що регулювала б відносини між державами і їх взаємодію у галузі безпеки; спільне проведення планових та оперативних заходів у межах міжнародних систем безпеки.

Повноваження основних суб'єктів системи забезпечення національної безпеки. Забезпечення безпеки особи, суспільства і держави здійснюється на основі розмежування повноважень основних суб'єктів системи гарантування і забезпечення національної безпеки.

*Український народ* — громадяни України всіх національностей на виборах, референдумах через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади й місцевого самоврядування висловлюють і реалізують своє бачення національних інтересів України, засобів і способів їх захисту, а також добровільно та в порядку виконання своїх конституційних

обов'язків здійснюють заходи, визначені органами державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення національної безпеки України; привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; захищають свої права й інтереси, а також власну безпеку всіма законними способами і засобами (ст. 29, 32, 46, 55 Конституції; ст. 234–236<sup>б</sup> КПК України; ст. 7, 8, 25 п. 9 Закону України “Про службу безпеки України”; ст. 5, 10 п. 3, 23 Закону України “Про міліцію”; ст. 6, 8 п. 14, 11 Закону України “Про оперативно-пошукову діяльність” тощо).

*Держава*, як основний гарант конституційного ладу, виконує функції забезпечення оборони і національної безпеки через органи законодавчої, виконавчої та судової влад.

*Верховна Рада України* у межах повноважень, визначених Конституцією України, здійснює законодавче регулювання та контроль за діяльністю органів державної влади і посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері НБ (ст. 92 п. 17, 18, 19 Конституції; ст. 4 Закону України “Про оборону України” та ін.).

*Президент України* як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина та Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України забезпечує державну незалежність, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони України (ст. 103 п. 18, 21 Конституції; ст. 5 Закону України “Про оборону України” тощо).

*Рада національної безпеки і оборони України* як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони (ст. 107 Конституції).

*Кабінет Міністрів України* як вищий орган у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, вживає заходів щодо забезпечення прав і

свобод людини й громадянина; забезпечення обороноздатності, національної безпеки України; громадського порядку й боротьби із злочинністю (ст. 116 Конституції; ст. 107 Закону України “Про оборону” тощо).

*Міністерства* та інші центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень, наявних засобів бюджетного і позабюджетного фінансування забезпечують реалізацію законів України, указів Президента України, концепцій, програм, постанов органів державної влади у сфері національної безпеки; забезпечують створення, підтримання в готовності і застосування сил та засобів забезпечення національної безпеки, а також управління їх діяльністю.

*Конституційний Суд України* вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України з відповідних питань.

*Суди загальної юрисдикції* здійснюють правосуддя у сфері забезпечення національної безпеки України.

*Прокуратура України* здійснює свої повноваження у сфері національної безпеки відповідно до Конституції України.

*Національний банк України* розробляє і здійснює емісійно-кредитну політику в інтересах національної безпеки України.

*Воєнні організації держави* (Збройні Сили України; Служба безпеки України; Внутрішні війська МВС України; Національна гвардія України; Прикордонні війська тощо) забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальну цілісність і недоторканність її кордонів; протидіє зовнішнім і внутрішнім загрозам воєнного характеру; бореться з організованою злочинністю; забезпечує захист населення в разі катастроф, стихійних лих, небезпечних соціальних конфліктів та інших катаклізмів, що можуть виникати (ст. 17 Конституції; ст. 13–16 Закону України “Про оборону”; ст. 4 Закону України “Про надзвичайний стан”; ст. 1 Закону України “Про Національну гвардію України” тощо).

Сили і засоби забезпечення національної безпеки створюються і розвиваються в Україні відповідно до рішень

Верховної Ради України, указів Президента України, коротко- та довгострокових державних програм забезпечення безпеки.

Сили забезпечення НБ включають:

а) Збройні Сили України; Службу безпеки України; Національну гвардію України; Внутрішні війська, органи і підрозділи МВС України; Прикордонні війська України; військові підрозділи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи й інші військові формування, створені відповідно до Конституції України, які виконують свої функції у даній сфері згідно з чинним законодавством;

б) органи, що забезпечують безпечне ведення робіт у промисловості, енергетиці, на транспорті та в сільському господарстві; служби забезпечення безпеки засобів зв'язку та інформації; митні служби; природоохоронні служби; органи охорони здоров'я населення та інші державні органи забезпечення безпеки, які діють відповідно до законодавства України.

Під засобами забезпечення НБ треба розуміти комплекс державних, організаційно-правових та спеціальних заходів, застосування яких входить до компетенції державних органів влади загальної і спеціальної компетенції у випадках захисту інтересів людини, держави й суспільства залежно від характеру зовнішніх чи внутрішніх загроз.

В широкому розумінні всі засоби забезпечення НБ можуть бути поділені на матеріальні й духовні; насильницькі та ненасильницькі; воєнні й невоєнні.

Невоєнні засоби забезпечення НБ — це по суті, все те, що є в розпорядженні держави за винятком військової сили, а також міжнародні інститути безпеки, на які можна спиратися в протидію воєнним загрозам (агресії).

У комплексі невоєнних засобів забезпечення національних інтересів України головна роль відводиться безпосередньо політичним засобам, тому що політика національної безпеки країни формує, направляє та застосовує всю сукупну міць держави і її інститутів для гарантування (досягнення) своєї безпеки (ст. 1.1 Воєнної доктрини України).

Під політичними засобами захисту НБ (життєво важливих інтересів) України, на відміну від власне воєнних, розуміються такі концептуальні погляди, форми, методи і способи діяльності суб'єктів безпеки, які гарантують мирне вирішення проблем, що виникли. До таких засобів належать: сучасне політичне мислення; переговори; угоди; особисті зустрічі політичних і державних лідерів (діячів); зміцнення довіри у військовій сфері, зокрема в відносинах між арміями; військово-політичне співробітництво та ін.

Підстави й порядок застосування матеріальних спецзаходів органами СБ України, МВС України, службами МО України, Прикордонних військ тощо при захисті інтересів людини, суспільства і держави передбачені Законами України "Про Службу безпеки України" (ст. 26); "Про міліцію" (ст. 14); "Про оперативно-пошукову діяльність" (ст. 8, 9) та іншими законодавчими актами.

Керівники органів забезпечення НБ, згідно із законодавством, несуть відповідальність за порушення встановленого порядку застосування сил і засобів забезпечення безпеки та своєї діяльності.

#### РАДА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Статус, склад, порядок формування Ради національної безпеки і оборони. Рада національної безпеки і оборони України (далі — РНБО) є конституційним координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Вона координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері безпеки й оборони. До РНБО входить: голова, секретар, постійні члени та члени Ради національної безпеки і оборони.

Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України (ст. 107 Конституції). Секретар Ради національної безпеки й оборони призначається Президентом України і входить в число постійних членів РНБО. Він очолює апарат РНБО, який забезпечує організаційно-технічну та інформаційну діяльність Ради національної безпеки і оборони.

Персональний склад РНБО формує Президент України. Постійними членами РНБО України за посадою є: Прем'єр-міністр України, міністр оборони України,

Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України.

Членами РНБО можуть бути керівники міністерств і відомств, зокрема економіки, фінансів, юстиції, надзвичайних ситуацій, охорони здоров'я, а також інші посадові особи, призначені Президентом України. Крім цього, залежно від змісту питання, що розглядається, РНБО може залучати до участі в її засіданнях на правах консультантів інших осіб.

У засіданнях РНБО України може брати участь Голова Верховної Ради України (ст. 107 Конституції).

Компетенція та функції РНБО визначаються Законом України "Про Раду національної безпеки і оборони України".

Основні завдання РНБО і порядок прийняття нею рішень. РНБО розробляє основні напрями стратегії та проекти програм державної політики щодо забезпечення національної безпеки України; розробляє пропозиції з питань вдосконалення системи національної безпеки України; прогнозує наслідки рішень державних органів з питань внутрішньої та зовнішньої політики у галузі національної безпеки; готує рекомендації Президентові України для прийняття рішень у сфері забезпечення безпеки громадян, держави й суспільства; спрямовує і координує діяльність органів державної виконавчої влади у процесі планування та здійснення заходів щодо виконання рішень Ради; розробляє рекомендації щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій; готує пропозиції про запровадження, продовження або припинення дії надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях тощо.

Рішення РНБО України приймаються на її засіданні постійними членами Ради національної безпеки і оборони і вводяться в дію указами Президента України (ст. 107 Конституції).

Міжвідомчі комісії Ради національної безпеки і оборони, їхні основні завдання. Рада національної безпеки і охорони відповідно до своїх основних завдань створює постійні, а при необхідності тимчасові міжвідомчі комісії. На них та на апарат РНБО покладаються: а) оцінка внутрішніх і зовнішніх загроз життєво важливим

інтересам об'єктів безпеки, виявлення джерел небезпеки;

б) підготовка науково обгрунтованих прогнозів зміни внутрішніх та зовнішніх умов і факторів, що впливають на безпеку країни;

в) розробка й координація державних програм по забезпеченню національної безпеки України та оцінка їх ефективності;

г) нагромадження, аналіз та обробка інформації про функціонування системи забезпечення національної безпеки України, підготовка рекомендацій по її вдосконаленню;

д) інформування РНБО про хід виконання її рішень; організація наукових досліджень у сфері безпеки й оборони;

е) підготовка проектів рішень РНБО, а також проектів указів Президента України з питань безпеки і оборони;

є) підготовка матеріалів для заслуховування на Верховній Раді щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України (ст. 85 п. 8, 106 п. 2 Конституції).

Контроль за діяльністю системи по забезпеченню національної безпеки і оборони здійснює Верховна Рада України через Комітет з питань державної безпеки і оборони та інші свої постійні комітети. Нагляд за законністю в діяльності органів, що забезпечують безпеку й оборону, здійснює Генеральний прокурор України та прокурори, які йому підпорядковані.

#### ОБОРОНА УКРАЇНИ

**Пов'язтя, основи та організація оборони.** Оборона України – це комплекс політичних, економічних, екологічних, воєнних, соціальних і правових заходів щодо забезпечення незалежності, територіальної цілісності, захисту інтересів держави та мирного життя народу. Метою оборони є створення необхідних умов для запобігання воєнного нападу та для збройної відсічі можливої агресії проти України у будь-який час і за будь-яких обставин (ст. 1 Закону України “Про оборону України”).

Оборона базується на готовності Збройних Сил України, економіки, населення, території до оборони і будується відповідно до Воєнної доктрини держави.

Воєнна доктрина України визнається принципом оборонної достатності в будівництві Збройних Сил України і ґрунтується на тому, що Україна не визнає війну як засіб розв'язання міжнародних проблем; не має територіальних претензій до жодної держави і не визнає жодних територіальних претензій до себе; ніколи першою не розпочне бойових дій проти будь-якої країни, якщо не стане сама об'єктом агресії; обстоює вирішення всіх міждержавних суперечностей тільки політичними та іншими прийнятними згідно з нормами міжнародного права засобами і шляхом прийняття всіма державами зобов'язань про взаємний ненапад; забороняє застосовувати власні Збройні Сили для розв'язування політичних завдань на своїй території.

Організація оборони включає: формування воєнної політики держави та воєнної доктрини, розвиток воєнної науки; прогнозування й оцінку воєнної загрози чи загрози воєнного нападу, здійснення відповідних заходів на міжнародній арені для запобігання агресії; охорону державних кордонів; підготовку, розвиток, формування структури і забезпечення необхідної чисельності Збройних Сил України, підтримання їх боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності до оборони держави; вироблення й проведення військово-технічної політики та забезпечення Збройних Сил озброєнням, військовою технікою, продовольством, речовим майном та іншими матеріальними ресурсами у повному обсязі; мобілізаційну підготовку народного господарства, державних органів і систем управління до дій в умовах воєнного стану, підготовку населення і території країни до оборони.

Оборона України будується із врахуванням розташованих на її території військ і сил Військово-Морського Флоту Росії, органи управління яких передають Міністерству оборони України інформацію, передбачену міждержавними договорами України.

Підготовка держави і населення до оборони. Україна прагне до мирного співіснування зі всіма державами,

підтримує свою обороноздатність на рівні оборонної достатності для захисту від можливої агресії.

Готовність держави до оборони забезпечується в мирний час шляхом побудови стійкої системи державного та військового управління, створення виробничих потужностей, мобілізаційних запасів матеріальних ресурсів, а також завчасною підготовкою народного господарства до забезпечення потреб населення, Збройних Сил та інших військових формувань.

Система мобілізаційної підготовки народного господарства узгоджується із системою мобілізаційного розгортання військ, сил цивільної оборони з метою підвищення стійкості економіки й розгортання масового воєнного виробництва.

Підготовка народного господарства до забезпечення військ досягається шляхом створення мобілізаційних запасів озброєння, військової техніки та інших матеріальних засобів, у тому числі в районах зосередження (бойового призначення) військ; створення (удосконалення) інфраструктури держави для успішного виконання завдань військами; завчасної підготовки транспорту для перекидання військ у райони збройної агресії; удосконалення системи забезпечення військ матеріальними засобами.

Належний рівень військової підготовки військовозобов'язаних досягається оволодінням наявними в Збройних Силах засобами збройної боротьби.

**Територіальна оборона.** Територіальна оборона — це система загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, що застосовуються під час загрози або відбиття агресії з метою охорони та захисту державного кордону від посягань ззовні; забезпечення умов для надійного функціонування державних органів, мобілізаційного та оперативного розгортання військ; охорони важливих об'єктів і комунікацій; боротьби з диверсійно-розвідувальними силами та іншими озброєними формуваннями агресора на території країни; захисту військ і населення від наслідків аварій (зруйнувань) атомних електростанцій, об'єктів, небезпечних у хімічному відношенні, та підтримання режиму воєнного стану.

Для виконання завдань територіальної оборони, крім Збройних Сил України, залучаються й інші військові формування, створені відповідно до законодавства України, в межах їх компетенції (Прикордонні війська, Внутрішні війська МВС України, війська Міністерства з питань надзвичайних ситуацій тощо).

Правові основи діяльності державних органів щодо забезпечення оборони. Забезпечення оборони України здійснюється на основі розмежування повноважень державних органів влади в даній сфері.

*Верховна Рада України* формує і проводить єдину воєнну політику держави, виключно здійснює законодавче регулювання питань сфери оборони і військового будівництва.

Як єдиний орган законодавчої влади в Україні, Верховна Рада затверджує:

а) воєнну доктрину і концепцію військового будівництва; основні напрями співробітництва України з іншими державами у воєнній сфері; обсяг бюджетних асигнувань на оборону, загальну структуру, чисельний склад та визначає функції Збройних Сил України; державну програму розвитку озброєння і військової техніки, її фінансування;

б) заслуховує щорічне (позачергове) послання Президента України про стан оборони держави; оголошує за поданням Президента України стан війни і укладення миру; схвалює рішення Президента про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України, а також про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил до іншої держави чи про допуск підрозділів Збройних Сил інших держав на територію України; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, про загальну чи часткову мобілізацію (ст. 85, п. 9, 22, 23, 31 Конституції; ст. 4 Закону України "Про оборону України" тощо).

*Президент України* — за чинною Конституцією є главою держави і виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності Укра-

їни, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина і в цьому зв'язку Президент має велике коло функцій і повноважень внутрішнього та зовнішнього характеру. Тому цілком природно, що Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройними Силами України та Голова Ради національної безпеки і оборони України вживає необхідних заходів щодо забезпечення обороноздатності України й постійної бойової готовності її Збройних Сил, зокрема:

а) подає на затвердження парламенту України проекти воєнної доктрини, концепції військового будівництва, державної програми розвитку озброєння та військової техніки, а також пропозиції щодо загальної структури і чисельності складу Збройних Сил України, обсягу бюджетних асигнувань на оборону, фінансування вказаної програми;

б) призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави, присвоює вищі військові звання (генерал-майор, генерал-лейтенант, генерал-полковник, генерал армії України, ВМФ-контр-адмірал, віце-адмірал, адмірал);

в) веде переговори і підписує міжнародні та міждержавні договори з військових питань;

г) затверджує план розвитку і стратегічні плани використання Збройних Сил, плани їх дислокації та розташування, а також Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України, Положення про військових аташе; встановлює повноваження, організацію і порядок діяльності органів військового управління; приймає рішення про призов громадян України на строкову військову службу та звільнення в запас військовослужбовців строкової служби;

д) встановлює військові свята (День Збройних Сил України – 6 грудня; День Сухопутних військ – 12 грудня тощо);

е) у разі збройної агресії проти України, загрози воєнного нападу, небезпеки державній незалежності вносить до Верховної Ради подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних

Сил України і видає їм наказ про ведення бойових дій, рішення про загальну або часткову мобілізацію та запровадження воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, а також рішення про їх припинення чи скасування, демобілізацію, укладення миру.

Президент України здійснює також інші функції у сфері безпеки й оборони, передбачені чинним законодавством України (ст. 106, п. 1, 17, 18, 19, 20, 21; ст. 107 Конституції; ст. 5 Закону України "Про оборону України"; ст. 2, п. 2 Закону України "Про міжнародні договори України" тощо).

*Кабінет Міністрів України* як вищий орган у системі органів виконавчої влади здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України; керує діяльністю усіх підпорядкованих йому органів та організацій щодо забезпечення оборони, оснащення Збройних Сил озброєнням, військовою технікою та іншими матеріальними засобами; визначає обсяги матеріально-технічних ресурсів, продовольства, речового та іншого майна для потреб оборони і Збройних Сил, чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу, порядок проходження ними військової служби і ведення обліку військовозобов'язаних і призовників та порядок проходження альтернативної служби; затверджує плани нагромадження матеріальних ресурсів мобілізаційного резерву; керує мобілізаційною підготовкою і мобілізаційним розгортанням народного господарства та переведення його на режим роботи в умовах воєнного стану, видає відповідні нормативні акти з цих питань, Положення про мобілізаційну підготовку народного господарства України; створює та ліквідує військові навчальні заклади, науково-дослідні організації (інститути) Збройних Сил, військові кафедри вищих навчальних закладів, визначає порядок створення і діяльності військових представництв на промислових та інших підприємствах і в організаціях; приймає рішення з питань соціальних і правових гарантій військовослужбовців, осіб, звільнених в запас або у відставку, їхніх сімей, а також сімей військовослужбовців, які загинули (померли), пропали безвісті або потрапили у полон під час проходження служби (ст. 116 п. 7 Конституції);

ст. 7 Закону України "Про оборону України"; ст. 12 Закону України "Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію").

*Міністерство оборони України* є органом державного управління Збройними Силами України і несе повну відповідальність за їх розвиток та підготовку до виконання завдань оборони. Законодавством визначаються широкі повноваження Міністерства оборони у даній сфері, зокрема:

а) оцінює військово-політичну обстановку та визначає рівень воєнної загрози; готує обґрунтування рішень Верховної Ради України з питань оборони; бере участь у розробці проекту воєнної доктрини та формуванні оборонного бюджету України; розробляє та подає на розгляд Президента України проекти державних програм будівництва і розвитку Збройних Сил, пропозиції щодо їх загальної структури та чисельності складу, розвитку озброєння і військової техніки, обсяги бюджетних асигнувань на потреби оборони; звітує перед Кабінетом Міністрів про використання бюджетних асигнувань на потреби оборони;

б) здійснює керівництво бойовою, оперативно-тактичною та морально-психологічною підготовкою військ; керує воєнною наукою, організовує і проводить військово-наукові дослідження; видає державне замовлення на створення, виробництво й ремонт військової техніки та іншого військового майна, здійснює контроль за їх розробкою, випробуванням, виробництвом і якістю виготовлення; організує та забезпечує військово-патріотичне виховання особового складу Збройних Сил України;

в) визначає чисельність особового складу видів і родів військ Збройних Сил, забезпечує у межах своїх повноважень підготовку та розстановку військових кадрів; бере участь в організації мобілізаційної підготовки народного господарства України та контролі за підготовкою підприємств, установ і організацій до виконання визначених їм мобілізаційних завдань; контролює виконання чинного законодавства з питань підготовки громадян до військової служби; у випадках, визначених законодавством України, видає нормативні акти з військових питань та контролює їх виконання; організовує ви-

конання законодавства щодо збереження навколишнього середовища під час діяльності військових формувань і військових організацій;

г) планує та організовує підготовку і перепідготовку військовозобов'язаних, призов громадян на строкову військову службу й звільнення в запас військовослужбовців, які відслужили визначені строки служби, призов військовозобов'язаних на збори, а також мобілізацію у воєнний час та демобілізацію; здійснює співробітництво зі збройними силами інших держав.

*Інші міністерства* та центральні органи державного управління, на виробничій базі яких розміщені воєнні замовлення, несуть відповідальність за якість розробки й виготовлення озброєння та військової техніки, поставку продукції, необхідної для потреб оборони і Збройних Сил, та за здійснення заходів щодо забезпечення оборони у воєнний час (ст. 8, 9 Закону України "Про оборону України"; ст. 13 Закону України "Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію", ст. 6 Закону України "Про Збройні Сили України" тощо).

Важливість оборони країни, захист її інтересів зумовлені й тим, що на законодавчому рівні закріплюються відповідні функції, завдання та обов'язки місцевих державних адміністрацій та їхніх органів, місцевого самоврядування і їхніх органів, обласних, районних та сільських (селищних, міських) рад та їхніх виконкомів, підприємств, установ й організацій у даній сфері, зокрема, вони:

а) вирішують завдання щодо забезпечення потреб оборони та мобілізаційної готовності, організовують на договірних засадах виробництво й поставку у війська підвідомчими підприємствами замовленої продукції, електро-, теплоенергії, виділяють для потреб оборони земельні ділянки, здійснюють контроль за їх використанням; надають військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил службові приміщення і житлову площу, комунально-побутові та інші послуги;

в) організовують призов громадян на військову службу, сприяють проведенню навчальних зборів військовозобов'язаних запасу, початкової військової підготовки допризовної молоді і військово-патріотичному вихован-

ню населення; здійснюють виконання законодавства про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей;

в) виконують державні замовлення і договори по виробництву й поставці озброєння та іншої продукції для потреб оборони; здійснюють наукові дослідження і розробки; створюють та підтримують у готовності необхідні мобілізаційні потужності й резерви; виконують військово-транспортні зобов'язання та інші завдання згідно з мобілізаційними планами, несуть необхідні витрати для потреб оборони, визначені законодавством.

Конституційними обов'язками громадянина України є захист незалежності та територіальної цілісності України та відбувати військову службу відповідно до законодавства (ст. 65 Конституції; ст. 9, 10, 12 Закону України "Про оборону України" тощо).

**Стан війни. Воєнний час. Воєнний стан. Мобілізація.** Конституція України, інші законодавчі акти передбачають застосування адекватних оборонних заходів Української держави із запровадженням на її території (або окремій місцевості) відповідного стану та встановлення правового режиму його дії, зокрема:

а) *стан війни* оголошується у разі воєнного нападу (агресії) на Україну та необхідності виконання міжнародних договорів по спільній обороні від агресії і відміняється після укладення мирної угоди з протилежною воюючою стороною;

б) *воєнний час* настає з оголошенням стану війни або початком воєнних дій. Початком воєнного часу є день і час оголошення стану війни або воєнного нападу (агресії) на Україну. Кінцем воєнного часу є оголошений день і час припинення воєнних дій. Однак зауважимо, що у разі збройної агресії (нападу) на Україну військово командування Збройних Сил та державні органи влади й управління, не чекаючи оголошення війни, зобов'язані вжити всіх заходів для відсічі нападу і розгрому агресора;

в) *воєнний стан* запроваджується в окремих місцевостях або на всій території України у випадках оголошення стану війни або загрози воєнного нападу (агресії). Із запровадженням воєнного стану розширюються повноваження військового командування: за рішенням

Верховної Ради України йому можуть передаватися функції органів державного управління у сфері оборони. Під час воєнного стану в інтересах оборони обмежується діяльність підприємств, установ і організацій всіх форм власності та прав громадян, розширюються повноваження правоохоронних органів. Воєнний стан відміняється при зникненні загрози воєнного нападу (збройної агресії) та з відміною стану війни. Порядок запровадження і правовий режим воєнного стану визначаються Законом України;

г) *мобілізація та демобілізація* – з оголошенням стану війни або воєнного стану оголошується загальна або часткова мобілізація для здійснення заходів щодо мобілізаційного розгортання Збройних Сил України та переведення галузей народного господарства з мирного на воєнний стан. Порядок проведення мобілізації та демобілізації визначається Законом України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” (1993).

Тут доречно зауважити, що керівники, інші посадові особи державних органів влади і управління, підприємств, установ і організацій та громадяни, винні у порушенні законодавства про оборону України, притягуються до відповідальності у встановленому Законом порядку (ст. 85, 106, 107 Конституції; ст. 1.1. Воєнної доктрини України; ст. 14, 15, 16 Закону України “Про оборону України”; ст. 26 Закону України “Про надзвичайний стан” тощо).

#### ЗБРОЙНІ СИЛИ УКРАЇНИ

У Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. було визначено юридичне право України на власні Збройні Сили і головні принципи державної воєнної політики. А 24 серпня 1991 р. одночасно з проголошенням державної незалежності України Верховна Рада України прийняла постанову “Про Збройні формування в Україні”, в якій передбачалося, що Верховній Раді підпорядковуються усі військові формування, дислоковані на теренах республіки. Відповідно було створено Міністерство оборони України, урядові доручено створити Збройні Сили України, Національну

гвардію та підрозділи охорони Верховної Ради, Кабінету Міністрів і Національного банку України.

Розпочалося безпосереднє будівництво української армії (власних Збройних Сил), правову основу розбудови якої започаткували прийняття Закону України "Про оборону України" (6 грудня 1991); Указ Президента України "Про Збройні Сили України" (12 грудня 1991); постанова Верховної Ради України "Концепція оборони і будівництва Збройних Сил України" (19 грудня 1991 р.).

У цих документах зазначалось, що з метою забезпечення обороноздатності України на рівні оборонної достатності для захисту від агресії, підтримання боєготовності військ, дисципліни й правопорядку серед особового складу Україна як незалежна держава і суб'єкт міжнародного права проголошує про створення власних Збройних Сил на базі військ Київського, Одеського, Прикарпатського військових округів та сил Чорноморського Флоту. Це була визначна подія в житті Українського народу, держави, армії. Відтепер 6 грудня кожного року відзначається в країні як військове свято – День Збройних Сил України.

Пов'язтя, організація та структура Збройних Сил України. Збройні Сили України (далі – ЗС) – це військова державна структура, стратегічне завдання якої – організація держави, збройний захист суверенітету, незалежності, територіальної цілісності та недоторканності України від воєнного нападу або загрози воєнного нападу ззовні. У разі війни свої завдання вони виконують у тісній взаємодії з Прикордонними військами України, Національною гвардією України, Службою безпеки України, військовими підрозділами Міністерства України з надзвичайних ситуацій, Внутрішніми військами Міністерства внутрішніх справ України, іншими військами, створеними відповідно до законодавства України. При цьому зауважимо, що ЗС 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 (ст. 17 Конституції).

Організаційно ЗС України складаються з військових об'єднань, з'єднань, частин, підрозділів, військових

установ і навчальних закладів (Академія ЗС України, військові інститути, навчальні дивізії, школи прапорщиків). До загальної структури ЗС України входять такі види:

а) Сухопутні війська (Західне, Північне та Південне оперативно-тактичне командування);

б) Війська Повітряної оборони (Військово-повітряні Сили і Сили Протиповітряної оборони);

в) Військово-Морські сили.

До видів ЗС України входять також роди військ (сил), інші військові формування й об'єкти, необхідні для забезпечення обороноздатності держави та передбачені чинним законодавством, зокрема: танкові, артилерійські, ракетні, зв'язку, інженерні, десантні (аеромобільні) тощо.

Загальна структура ЗС України, види, роди військ (сил), їх чисельний склад, озброєння, фінансове та матеріально-технічне забезпечення затверджується Верховною Радою України за поданням Президента України (ст. 85 п. 22 Конституції; ст. 4 Закону України "Про оборону України"). Загальне керівництво ЗС України здійснює Президент України як Верховний Головнокомандуючий ЗС та Голова Ради національної безпеки і оборони України (ст. 106, 107 Конституції). Безпосереднє керівництво ЗС України здійснює Міністерство оборони України; основним органом оперативного управління ЗС України є Генеральний штаб Збройних Сил України.

Функції та повноваження МО України по керівництву ЗС України визначаються на основі Законів України "Про Збройні Сили України", "Про оборону України", інших законодавчих актів України та Положення про Міністерство оборони України (1997), яке затверджується Президентом України.

Дислокація та розташування військових об'єднань, з'єднань, частин і підрозділів здійснюється відповідно до вимог Воєнної доктрини, стратегічних та оперативних планів, розроблених МО України; плани дислокації та розташування ЗС затверджуються Президентом України. Законодавство України забороняє Міністрові оборони без дозволу Президента України здійснювати зміни у

дислокації та розташуванні військ від з'єднання і вище (ст. 9 Закону України "Про Збройні Сили України").

Принципи та ознаки будівництва Збройних Сил України. Будівництво і діяльність Збройних Сил України здійснюється за відповідними принципами. Основними з них є:

а) верховенство права; законність і правопорядок; дотримання військової дисципліни;

б) єдиноначальність, колегіальне вироблення рішень і підзвітність конституційним органам державної влади;

в) проведення оперативно-тактичної, мобілізаційної, бойової та морально-психологічної підготовки особового складу з урахуванням законів збройної боротьби та принципів воєнного мистецтва;

г) комплектування на основі загального військового обов'язку і за контрактом (добровільності вступу на кадрову військову службу) з поступовим переходом до професійної армії;

д) гласності в діяльності Збройних Сил України та збереження державної і військової таємниці;

е) гарантованого соціально-правового захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей;

є) позапартійності; діяльність будь-яких політичних партій і рухів у ЗС України забороняється, а також заборона військовослужбовцям особисто брати участь у діяльності зазначених структур поза Збройними Силами;

ж) військово-патріотичне виховання військовослужбовців, допризовної та призовної молоді на національно-історичних традиціях.

Якісними ознаками будівництва ЗС України є: бойова здатність, бойова ефективність, бойова стійкість, мобільність, інформованість, керованість, живучість, готовність до відмобілізування і виконання бойового завдання (ст. 8 Конституції; ст. 2.2. Воєнної доктрини України; ст. 3 Закону України "Про Збройні Сили України"; ст. 5 Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" (1991).

Підготовка Збройних Сил до захисту країни від агресії. Бойова готовність, дислокація Збройних Сил на території України визначається необхідністю загальнодержавних та організаційно-правових заходів щодо ефективної

оборони сухопутних і морських кордонів на всіх напрямках, забезпечення повітряно-космічної оборони важливих адміністративних центрів, промислових і потенційно небезпечних об'єктів.

У збалансованому будівництві видів Збройних Сил, родів військ та спеціальних військ законодавством України, військово-правовими актами пріоритет у розвитку віддається високоточній зброї, підвищеної могутності, силам і засобам розвідки, повітряно-космічної оборони, радіоелектронної боротьби, ракетним військам, авіації та аеромобільним частинам, перспективним типам надводних кораблів і підводних човнів.

Згідно із Законом України "Про оборону України", Воєнною доктриною Збройні сили України оснащуються єдиними системами автоматизованого управління, зв'язку, електронно-вогневої дії та метрологічного забезпечення. В інтересах усіх видів ЗС і родів військ на території України створюється єдиний інформаційний простір. Відповідно до щорічного наказу Міністра оборони по підготовці Збройних Сил в новому навчальному році особовий склад у процесі оперативно-тактичної, мобілізаційної та бойової підготовки оволодіває оборонними, контрнаступальними та наступальними видами дій. При цьому особливе значення надається виборів ефективних форм і способів воєнних дій, які відповідають обставинці, що склалася, забезпечують перехоплення ініціативи у противника та її утримання.

Система навчання і виховання кадрів ЗС України є складовою частиною загальнодержавної системи освіти і згідно із Законом України "Про освіту" (1991) забезпечує підготовку військових фахівців у мирний та воєнний час.

Загальний військовий обов'язок, форми його реалізації та законодавче регулювання. Захист Вітчизни є конституційним обов'язком кожного громадянина України, справою всього її народу. Загальний військовий обов'язок встановлюється державою (ст. 17, 65 Конституції). Соціальним призначенням загального військового обов'язку є забезпечення комплектування Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Прикордонних військ України, Внутрішніх військ

МВС України та інших військових формувань, створених відповідно до законодавства України як у мирний, так і у воєнний час достатньою кількістю особового складу військовослужбовців всіх категорій, а також підготовки населення до захисту України.

Суб'єктами загального військового обов'язку є громадяни України. Цей обов'язок не поширюється на іноземних громадян і осіб без громадянства, які постійно або тимчасово проживають на території України.

Порядок і форма виконання громадянином загального військового обов'язку залежить від: віку, статі, стану здоров'я, професії, освіти, сімейного стану, а також від часу його виконання (мирний чи воєнний час).

Законодавством встановлені такі форми реалізації громадянами України загального військового обов'язку: підготовку громадян до військової служби; приписку до призовних дільниць; призов на військову службу; проходження військової служби за призовом, за контрактом (добровільно); проходження альтернативної (невійськової) служби; виконання військового обов'язку в запасі; дотримання правил військового обліку; загальне військово-навчання громадян у воєнний час. Щодо загального військового обов'язку громадяни України поділяються на такі категорії:

а) допризовники — особи, які проходять допризовну підготовку до приписки їх до призовних дільниць;

б) призовники — особи, які приписані до призовних дільниць;

в) військовослужбовці — особи, які проходять військову службу;

г) службовці за призовом — особи, які проходять альтернативну (невійськову) службу;

д) військовозобов'язані — особи, які перебувають у запасі;

е) невійськовозобов'язані — особи, які не взяті на військовий облік або зняті з нього.

Громадяни України, придатні до проходження військової служби за станом здоров'я і віком, зобов'язані прибувати за викликом військового комісаріату для приписки до призовних дільниць, проходження медичного огляду, направлення на підготовку для одержання війсь-

кової спеціальності, призову на військову службу або на збори; проходити підготовку до військової служби, військову службу й виконувати військовий обов'язок у запасі; виконувати правила військового обліку.

Юридичною базою законодавства про загальний військовий обов'язок є Конституція України, в нормах якої у концентрованій формі відображені і юридично закріплені положення Военної доктрини України. Серед конституційних норм важливе значення з точки зору комплектування ЗС України та проходження військової служби належить ст. 65, яка визначила, що захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком її громадян, а також закріпила основну форму реалізації загального військового обов'язку — військову службу. Важливе значення для регулювання загального військового обов'язку належить Законам України “Про оборону України”, “Про Збройні Сили України”, “Про загальний військовий обов'язок і військову службу” тощо. Значне місце в правовому регулюванні загального військового обов'язку належить нормативно-правовим актам, що видаються Президентом України, Урядом України та Міністром оборони України.

Відбір і призов громадян на строкову військову службу. Це комплекс заходів, що здійснюються з метою забезпечення Збройних Сил України, інших військ особовим складом відповідної кількості і який відповідає встановленим законом вимогам. У процесі відбору громадян на військову службу ведеться їх всебічне вивчення, обстеження. Складовою частиною відбору громадян на військову службу є виявлення осіб, що притягуються до кримінальної чи адміністративної відповідальності, проти яких порушена кримінальна справа, ведеться дізнання чи попереднє слідство, таких, що стоять на обліку в органах внутрішніх справ, різних диспансерах та лікувальних закладах.

На строкову військову службу в мирний час призиваються придатні до неї за станом здоров'я і віком громадяни, яким до дня відправки у військові частини виповнилося 18 років. Призов на військову службу проводиться на підставі Указу Президента України два рази на рік (весною і восени), який публікується у засобах

масової інформації не пізніше як за місяць до початку призову. Після оголошення Указу Президента України кожний призовник зобов'язаний прибути у пункт і строк, вказані військовим комісаріатом у повістці. Офіцери запасу віком до 30 років, які не пройшли строкової військової служби і не мають підстав для надання їм відстрочки від призову можуть бути в мирний час призвані за наказом МО України для проходження військової служби на посадах офіцерського складу.

Чинне законодавство визначає поважні причини неприбуття громадян до призовних дільниць у строки, встановлені військовим комісаріатом, до яких, зокрема, належать: хвороба громадянина, яка не дала йому змоги особисто прибути у вказаний пункт; смерть або тяжка хвороба близького родича; перешкода стикійного характеру чи інші обставини, що позбавили його можливості особисто прибути у вказані пункт і строк.

Причини неприбуття мають бути підтверджені відповідними документами.

Для проведення призову громадян на військову службу в районах (містах) утворюються призовні комісії, на які покладається: організація контролю медичного огляду призваних на військову службу; перевірки правильності надання відстрочки або звільнення від призову; контроль за обґрунтуванням військово-професійного призначення призовників із врахуванням їх досвіду, здібностей, інтересів та особистих можливостей; розгляд скарг громадян на дії районних (міських) призовних комісій.

Відповідно до результатів медичного огляду призовника, його моральних і професійних якостей, а також матеріального й соціального стану призовника та членів його сім'ї районна (міська) призовна комісія виносить і оголошує призовникові одне із наступних рішень:

а) про придатність до військової служби і призов на військову службу із призначенням до роду ЗС України чи до інших військ, а також визначає дату відправлення його на військову службу;

б) про тимчасову непридатність до військової служби за станом здоров'я;

в) про надання відстрочки або звільнення від призо-

ву на строкову військову службу на підставах, передбачених чинним законодавством;

г) про непридатність за станом здоров'я до військової служби в мирний час, обмежену здатність у воєнний час і зарахування в запас;

д) про непридатність до військової служби із зняттям з військового обліку.

Єдність системи засобів захисту прав і свобод людини й громадянина передбачає специфіку механізму захисту кожного виду прав і свобод. Зокрема, рішення призовної комісії може бути призовником оскаржено до призовної комісії вищого рівня (ст. 4 Закону України "Про загальний військовий обов'язок і військову службу") або до суду в порядку, визначеному Конституцією (ст. 55).

**Відстрочка та звільнення від призову на строкову військову службу.** Держава уважно ставиться до тієї категорії громадян, які в силу різних причин не в змозі виконувати свій конституційний обов'язок на час призову на строкову військову службу. Згідно з чинним законодавством, відстрочка від призову на строкову військову службу надається громадянам за рішенням районної (міської) призовної комісії:

а) за сімейними обставинами;

б) за станом здоров'я;

в) для продовження навчання у середніх загальноосвітніх та професійних навчально-виховних закладах — до здобуття повної загальної середньої освіти, але не старше 21-річного віку, а студентам, які навчаються у вищих навчальних закладах з відривом від виробництва — до їх закінчення (зазначена відстрочка не поширюється на студентів коледжів, технікумів і училищ, що до них прирівнюються);

г) у зв'язку з депутатською діяльністю;

д) для продовження навчання в аспірантурі з відривом або без відриву від виробництва на весь період навчання (доповнення до Закону України "Про загальний військовий обов'язок і військову службу" в редакції від 4 червня 1997 р.);

е) призовникам-вчителям з вищою педагогічною освітою на весь період їх роботи в сільській школі.

Важлива проблема, яку доводиться вирішувати призовним комісіям, — це звільнення від призову на військову службу. Згідно з військовим законодавством, від призову на строкову військову службу в мирний час звільняються призовники:

а) визнані за станом здоров'я непридатними до військової служби в мирний час;

б) не призвані на строкову військову службу чи альтернативну (невійськову) службу до досягнення 27-річного віку;

в) які мають духовний сан і штатну посаду в одній із зареєстрованих релігійних конфесій;

г) які постійно проживають за кордоном, якщо вони не мають постійного місця проживання в Україні;

д) батьки, рідні брати, сестри яких загинули чи померли або стали інвалідами під час проходження військової служби;

е) які закінчили курс навчання в навчальних закладах органів внутрішніх справ і продовжують службу в системі МВС України.

**Військова служба за контрактом.** Комплектування Збройних Сил за контрактом (добровільно) — один із важливих принципів їх будівництва і поступового переходу до професійної армії. На військову службу у добровільному порядку приймаються особи, які відповідають відповідним вимогам військової служби, зокрема:

а) військовослужбовці рядового, сержантського і старшинського складу, які прослужили за призовом не менше одного року і мають відповідну професійну підготовку за фахом — на військову службу солдатів, матросів, сержантів і старшин за контрактом;

б) жінки віком від 19 до 35 років — на військову службу на посадах рядового, сержантського і старшинського складу;

в) військовослужбовці рядового, сержантського і старшинського складу, які прослужили на строковій службі не менше року, військовозобов'язані, які не мають військових звань офіцерського складу, а також жінки з відповідною спеціальною підготовкою, які мають вищу або середню спеціальну освіту, віком від 19 до 25 років — на військову службу прапорщиків і мічманів;

г) громадяни віком від 17 до 21 року, в тому числі ті, котрі досягли 17-річного віку в рік зарахування на навчання, а також військовослужбовці та військовозобов'язані віком від 18 до 23 років, які не мають військових звань офіцерського складу і виявили бажання вчитися у військово-навчальних закладах — на військову службу курсантів військово-навчальних закладів;

д) курсанти військово-навчальних закладів і офіцери запасу — на військову службу офіцерського складу;

е) офіцери запасу, які не досягли граничного віку перебування на військовій службі, та жінки віком до 35-ти років, яким присвоєне військове звання офіцерського складу — на військову службу офіцерського складу.

У разі прийняття на військову службу між державою і громадянином укладається контракт, форма якого визначається Положенням про проходження військової служби громадянами України (затверджене Указом Президента України від 13 травня 1993 р.).

**Альтернативна служба.** На основі встановленого державою загального військового обов'язку та гарантованої Конституцією України свободи совісті (ст. 35) законодавство визначає організаційно-правові основи альтернативної служби поза Збройними Силами України чи іншими військовими формуваннями, що запроваджується замість проходження військової служби за призовом.

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 із законодавством релігійних організацій, віровчення яких не допускає користування зброєю та службу у Збройних Силах.

Альтернативну службу громадяни проходять на державних підприємствах, в установах та організаціях соціального забезпечення, охорони здоров'я і навколишнього середовища, а також у сфері комунального, сільського господарства тощо. Перелік галузей господарства і підприємств визначається Кабінетом Міністрів України.

Строк альтернативної служби перевищує строк строкової військової служби в два рази. Час перебування

громадян на альтернативній службі зараховується до їх загального трудового стажу.

Для проходження альтернативної служби громадяни особисто подають до комісії у справах альтернативної служби за місцем проживання мотивовану письмову заяву, яка розглядається комісією у двомісячний строк у присутності заявника; йому ж видається на руки рішення комісії про проходження альтернативної служби. Рішення комісії у справах альтернативної служби може бути оскаржене у судовому порядку (ст. 29 Закону України "Про альтернативну (невійськову) службу").

Громадяни проходять альтернативну службу, як правило, в межах населеного пункту за місцем постійного проживання або місцевості, звідки вони мають можливість щоденно повертатися до місця постійного проживання. Проте, виходячи із суспільних потреб, комісія може змінити місце проходження альтернативної служби громадянина.

Керівник (власник) підприємства, куди направлено громадянина для проходження альтернативної служби, зобов'язаний забезпечити його зазначеною в направленні роботою і у триденний строк повідомити про це відповідну комісію у справах альтернативної служби. Трудові відносини між громадянином, який проходить альтернативну службу, та підприємством здійснюються згідно з письмовим строковим трудовим договором і регулюються законодавством України про працю; не вважається примусовою працею альтернативна служба (ст. 43 Конституції).

Альтернативна служба припиняється по закінченні строку трудового договору або достроково за рішенням комісії у справах альтернативної служби. Законодавством передбачені підстави, коли альтернативна служба переривається або достроково припиняється, зокрема, у разі:

- а) призову громадянина на строкову військову службу за власним бажанням;
- б) визнання громадянина органами медико-соціальної експертизи непридатним за станом здоров'я для подальшого проходження військової служби;
- в) одержання громадянином права на відстрочку від

призову на строкову військову службу у випадках, передбачених законодавством;

г) засудження громадянина до позбавлення волі.

Громадянин після звільнення з альтернативної служби протягом трьох днів зобов'язаний стати на облік у військовому комісаріаті та комісії у справах альтернативної служби за місцем постійного проживання.

Постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 1992 р. № 360 затверджено перелік діючих в Україні релігійних організацій (конфесій), віровчення яких не допускає користування зброєю та служби у збройних силах, зокрема, це: адвентисти-реформісти; адвентисти сьомого дня; євангельські християни; євангельські християни-баптисти; покутники; свідки Єгови; харизматична Християнська церква; християни віри євангельської; християни євангельської віри.

**Військова служба:** повяття, види та порядок її проходження. Громадяни України на основі Конституції та відповідно до Закону "Про загальний військовий обов'язок і військову службу" зобов'язані захищати свою Вітчизну і виконувати військовий обов'язок. Найбільш активно і основною формою виконання військового обов'язку є військова служба. Ця служба полягає у повсякденному виконанні конкретних військових обов'язків у Збройних Силах, інших військових формуваннях України, створених відповідно до чинного законодавства.

У Збройних Силах — це безпосередня участь у бойових діях і повсякденна бойова підготовка, всі інші види підготовки й навчання, морські походи, постійне вдосконалення кожним військовослужбовцем своєї військової майстерності, несення бойового чергування (бойової служби), гарнізонної та внутрішньої служби, виконання всіх статутних вимог, додержання військової дисципліни тощо.

Виконання обов'язків військової служби, яка передбачена і здійснюється у складі державних військових організацій, є виконанням державних обов'язків. Іншими словами, військова служба, — це служба державна зі всіма властивими їй основними рисами й принципами державної служби в Україні. Для військової служби характерні такі принципи державної служби, як: закон-

ність; обов'язковість рішень вищих у порядку підлеглості державних органів і посадових осіб для нижчих державних органів й посадових осіб; підконтрольність й підлеглисть державних органів і державних службовців; безпартійність державної служби; рівний доступ громадян України до державної служби; відповідальність державних службовців за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків; соціальна захищеність державних службовців і стабільність державної служби.

Проте військова служба, ґрунтуючись на основних принципах державної служби, в силу специфічного призначення Збройних Сил, характеру обов'язків військовослужбовців є істотною відмінністю, особливості порівняно з іншими видами державної служби. Саме ці відмінності дають підстави називати військову службу особливим видом державної служби, зокрема, це такі:

а) до громадян, які зараховуються (поступають) на військову службу, пред'являються підвищені вимоги до їх стану здоров'я (фізичних даних), загальноосвітнього цензу, рівня професійної підготовки, морально-психологічних якостей та до виконання нормативів фізичної підготовки;

б) обов'язкове прийняття військової присяги кожним громадянином, хто вперше зараховується на військову службу;

в) суворо обов'язковий характер, висока ступінь імперативності й бездоганності виконання службових обов'язків кожним військовослужбовцем;

г) безперечність службового підпорядкування, безумовність слухняності підлеглих військовослужбовців вимогам командирів (начальників);

д) більш значущий вплив військових знань військовослужбовців на умови проходження військової служби;

е) право на зберігання, носіння, застосування й використання зброї.

Законодавством встановлено такі види військової служби: строкова військова служба; військова служба за контрактом на посадах солдатів і матросів, сержантів і старшин; військова служба жінок за контрактом на посадах солдатів і матросів, сержантів і старшин, прапорщиків і мічманів та офіцерського складу; військова

служба за контрактом курсантів (слухачів) військово-навчальних закладів і студентів кафедр військової підготовки (факультетів, відділень) вищих цивільних навчальних закладів; військова служба за контрактом офіцерського складу.

У період перебування на військовій службі службово-правове становище військовослужбовця може істотно мінятися. Тому зміни службово-правового стану військовослужбовців, обумовлені відповідними юридичними фактами (явищами, подіями), в період перебування на військовій службі прийнято називати проходженням військової служби. Умови й порядок проходження військової служби визначається військовим законодавством і встановлюється диференційовано щодо складу військовослужбовців і залежно від того, чи зараховані громадяни на військову службу за призовом, чи на основі добровільного вступу — за контрактом.

До основних моментів і фактів, які врегульовані юридично й утворюють у своїй сукупності порядок проходження військової служби, належать такі: визначення початку, тривалості і закінчення перебування на військовій службі; правила присвоєння військових звань, підвищення й зниження у військових званнях та позбавлення цих звань; умови призначення на посади й звільнення від них; порядок просування військовослужбовців по службі; умови переміщення, відрядження й відпусток військовослужбовців.

Стабільність юридичних основ проходження військової служби створюють міцність правового становища військовослужбовців й важливі умови зміцнення законності та військового правопорядку, охорони прав і законних інтересів військовослужбовців.

Граничний вік перебування на військовій службі встановлюється: для солдатів і матросів, сержантів і старшин строкової служби — до 29 років; для військовослужбовців-жінок на посадах рядового, сержантського і старшинського складу, а також прапорщиків і мічманів — до 40 років; для молодших офіцерів — до 40 років; для старших офіцерів: майор і підполковник — до 45 років; полковник — 50 років; для вищих офіцерів: у військових званнях до генерал-лейтенанта включно і до них при-

рівняних — до 55 років; генерал-полковника і до нього прирівняних — до 60 років; генерала армії України — до 65 років.

Строки військової служби в календарному обчисленні встановлюються: для солдатів і сержантів, які проходять строкову військовою службу в Збройних Силах України, інших військових формуваннях — 24 місяці (для осіб, які мають вищу освіту, — 12 місяців); для матросів і старшин, які проходять строкову військовою службу на кораблях, суднах і в берегових частинах бойового забезпечення ВМС України та в морських частинах Прикордонних військ України, — 24 місяці (для осіб, які мають вищу освіту — 18 місяців); для солдатів і матросів, сержантів і старшин, які проходять військовою службу за контрактом, — 3 роки; для військовослужбовців-жінок на посадах солдатів і матросів, сержантів і старшин — не менше 3-х років, для прапорщиків і мічманів — не менше 5-ти років; для офіцерів — від 5 до 10-ти років за першим контрактом; для офіцерів, призваних на військовою службу із запасу, — 2 роки, а для тих, які добровільно вступили на військовою службу із запасу, — не менше 3-х років.

Після закінчення зазначених строків військової служби вона може бути продовжена за новим контрактом на строк не менше 3 роки щоразу до досягнення граничного віку перебування на військовій службі (ст. 22, 23 Закону України “Про військовий обов’язок і військовою службу”).

Служба в запасі, категорії, граничний вік та розряди запасу. Громадяни, звільнені з військової служби, а також звільнені від призову на строкову військовою службу (крім знятих з військового обліку за станом здоров’я), зараховуються в запас, який поділяється на першу і другу категорії.

До запасу першої категорії належать військовою зобов’язані, які служили на військовій службі та одержали в період її проходження військовою-облікову спеціальність.

До запасу другої категорії належать військовозобов’язані, які не одержали військовою-облікової спеціальності під час проходження військової служби або не призивалися на військовою службу.

Військовозобов'язані, зараховані до запасу другої категорії, в разі одержання за час перебування в запасі військово-облікової спеціальності на навчальних зборах або за відповідною цивільною професією, переводяться до запасу першої категорії. Жінки, взяті на військовий облік, перебувають в запасі другої категорії.

Запас військовозобов'язаних за віком поділяється на три розряди, які встановлюються на підставі якраз перебування в резерві; граничний вік перебування в запасі третього розряду є граничним віком в запасі взагалі.

Солдати, матроси, сержанти й старшини, прапорщики й мічмани перебувають в запасі до такого граничного віку: першого розряду — до 35 років; другого розряду — до 45 років; третього розряду — до 50 років.

Офіцери перебувають в запасі до такого граничного віку:

а) в запасі першого розряду: молодші офіцери — до 45 років; старші офіцери — до 50 років; вищі офіцери — до 55 років;

б) в запасі другого розряду: молодші офіцери — до 50 років; старші офіцери — до 55 років; вищі офіцери — до 60 років;

в) в запасі третього розряду: молодші офіцери — до 55 років; старші офіцери — до 60 років; вищі офіцери — до 65 років, а ті, що мають військове звання генерала армії України, — до 70 років.

Військовозобов'язані-жінки незалежно від присвоєних їм військових звань зараховуються до запасу третього розряду. Граничний вік перебування їх в запасі встановлюється: для осіб офіцерського складу — 50 років; для інших військовозобов'язаних-жінок — 45 років.

Військовозобов'язані за час перебування в запасі призиваються на збори: навчальні (або перевірочні) та спеціальні. Права й обов'язки військовозобов'язаних, призваних на збори, що випливають з умов військової служби, встановлюються Законом України "Про військовий обов'язок і військову службу".

Військовозобов'язані, які досягли граничного віку перебування в запасі, а також ті, яких військово-лікарські комісії визнали непридатними до військової служби,

знімаються з військового обліку і переводяться у відставку.

Військовий облік військовозобов'язаних і призовників. Усі військовозобов'язані та призовники підлягають військовому обліку, який є загальнодержавною системою обліку та аналізу призовних ресурсів у державі, придатних до військової служби. Функціонування системи військового обліку забезпечується Міністерством оборони України, органами МВС України, місцевої державної адміністрації та органами місцевого самоврядування.

Військовий облік усіх військовозобов'язаних та призовників провадиться за місцем їх проживання і поділяється на загальний, спеціальний, персонально-якісний та персонально-первинний.

Військовий облік громадян України, що тимчасово проживають за кордоном, провадиться дипломатичними і консульськими представництвами України, які зобов'язані забезпечити прибуття громадян чоловічої статі, що досягли 18-річного віку, до військових комісаріатів за місцем постійного проживання для призову на військову службу.

Для оформлення взяття на військовий облік усі військовослужбовці та особи, які служили за призовом і звільнені в запас, після повернення до місця проживання, зобов'язані у триденний строк прибути до районних (міських) військових комісаріатів.

Зняття з військового обліку підлягають громадяни:

а) визнані військово-лікарськими комісіями непридатними до військової служби із зняттям з військового обліку;

б) які досягли граничного віку перебування в запасі;

в) призвані або прийняті на військову службу;

г) взяті на спеціальний облік МВС України у зв'язку з призначенням на посади рядового або начальницького складу органів внутрішніх справ чи зарахуванням курсантами і слухачами вищих навчальних закладів МВС України;

д) які вибули на постійне місце проживання за межі України;

е) померлі.

Військовозобов'язані та призовники в разі зміни їх сімейного стану, стану здоров'я, адреси, освіти, місця роботи чи посади зобов'язані особисто у семиденний строк повідомити про це орган, де вони перебувають на військовому обліку (ст. 38 п. 7 Закону).

Керівники, інші посадові особи державних органів, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ, організацій та навчально-виховних закладів усіх форм власності й громадяни, винні в порушенні законодавства про загальний військовий обов'язок і військову службу, несуть установлену Законом відповідальність (ст. 42 Закону).

Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також їхніх сімей (ст. 17 Конституції). Забезпечення цього захисту покладається на державні органи влади й управління, органи місцевого самоуправління, суди, правоохоронні органи тощо. Соціальний правовий захист військовослужбовців є також обов'язком командирів (начальників). Неправомірні рішення і дії органів військового управління, командирів можуть бути оскаржені в порядку, передбаченому Статутами ЗС України (ст. 117–129 Дисциплінарного статуту) або оскаржені в суд.

Юридична відповідальність військовослужбовців виражає відношення військовослужбовця до своїх обов'язків і прав, які закріплені в законах, статутах та в інших правових актах державних органів. Вона настає за порушення правових норм, проявляється як реакція на протиправні дії, як вплив держави на правопорушника.

Правова відповідальність виступає, по-перше, як наявність кола службових обов'язків, котрі несе перед державою громадянин-військовослужбовець, і, по-друге, як покарання за скоєне протиправне діяння чи бездіяльність. Основною ознакою юридичної відповідальності є безперервний зв'язок її з державою. Вона допустима тільки на основі (підставі) закону, інших правових норм, прийнятих компетентними державними органами.

За своїм змістом юридична відповідальність завжди є державним примусом до виконання вимог норм права. Фактичною основою юридичної відповідальності є

скоєння правопорушення, винного, протиправного, суспільно-небезпечного діяння.

Отже, відповідальність військовослужбовців — це встановлені законом, військовими статутами заходи державного примусу до тієї частини військовиків, які скоїли правопорушення.

Усі військовослужбовці незалежно від військового звання та посади рівні перед законом і несуть відповідальність, встановлену для громадян України, із врахуванням характеру допущеного правопорушення та особливостей свого правового становища (статусу), зокрема:

дисциплінарну відповідальність військовослужбовці несуть за проступки, що пов'язані з порушенням військової дисципліни, норм моралі та військової честі, а також за порушення громадського порядку на основі і в порядку, встановленому Дисциплінарним статутом Збройних Сил України (розд. 3 Статуту).

Військовослужбовець, який не вважає себе винним, має право протягом 10 діб з часу накладення дисциплінарного стягнення подати скаргу старшому командирові (начальникові) (ст. 92 Статуту). Оскарження не припиняє виконання дисциплінарного стягнення.

З метою громадського осуду порушників військової дисципліни й громадського порядку проступки військовослужбовців за рішенням командира (начальника) можуть обговорюватись на зборах особового складу окремо солдат, сержантів, прапорщиків чи офіцерів (ст. 47 Статуту);

адміністративну відповідальність військовослужбовці несуть на загальних підставах відповідно до законодавства про адміністративні порушення. При цьому до них не можуть бути застосовані адміністративні стягнення у вигляді штрафу, виправні роботи, адміністративний арешт та інші адміністративні стягнення, встановлені законодавством України (ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення);

цивільно-правову відповідальність військовослужбовці несуть за невиконання або неналежне виконання передбачених цивільним законодавством зобов'язань, за шкоду, заподіяну державі, юридичним особам, громадянам та в інших випадках, передбачених законодавством

(ст. 6, 32, 41–46, 105, 154, 178, 179, 203, 204 та інші Цивільного Кодексу України);

матеріальну відповідальність військовослужбовці несуть за матеріальну шкоду (збиток), заподіяну державі при виконанні обов'язків військової служби відповідно до Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців (Постанова Верховної Ради України від 23 червня 1995 р. № 243 (95-ВР)).

Відшкодування шкоди військовослужбовцями (призваними на збори військовозобов'язаними) проводиться незалежно від притягнення їх до дисциплінарної чи кримінальної відповідальності за дію (бездіяльність), якщо державі було заподіяно шкоду (ст. 5 Положення);

кримінальну відповідальність несуть військовослужбовці за скоєння злочину відповідно до законодавства України. За злочини проти встановленого порядку несення військової служби вони, а також військовозобов'язані під час проходження учбових або перевірочних зборів, несуть відповідальність згідно з главою XI Кримінального кодексу України (військові злочини).

Накладене на військовослужбовця дисциплінарне стягнення за вчинений злочин не звільняє його від кримінальної відповідальності (ст. 48 Дисциплінарного статуту).

За скоєння правопорушення військовослужбовці притягуються, як правило, до одного виду відповідальності. При притягненні до відповідальності неприпустиме приниження честі та гідності військовослужбовців.

Конституційно-правове закріплення інституту національної безпеки і оборони відображає передусім головну мету військової політики України, суть якої — гарантування безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз, відвернення війни, підтримання міжнародного миру й безпеки.

Україна будує свої відносини з іншими державами на основі принципів рівноправності, взаємоповаги, взаємовигоди, невтручання у внутрішні справи та інших загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, зафіксованих, зокрема, у Статуті ООН, Хельсін-

ському заключному акті та документах Наради з питань безпеки й співробітництва в Європі.

Здійснюючи свій зовнішньополітичний і військово-політичний курс згідно з національними інтересами, Україна дотримується позаблокового статусу, сприяє створенню надійних міжнародних механізмів та загальноєвропейської структури безпеки на двохсторонньому, регіональному і глобальному рівнях з метою зміцнення довір'я і партнерства на основі принципів взаєморозуміння і відкритості у військово-політичній діяльності.

# З М І С Т

ПЕРЕДМОВА (В. Ф. Погорілко) .....	3
-----------------------------------	---

## Р О З Д І Л І

### ЗАГАЛЬНА ТЕОРІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

<b>Г л а в а 1.</b> Конституційне право — галузь національного права України (В. Ф. Мелашенко)	
1. Предмет конституційного права .....	6
2. Метод правового регулювання .....	16
3. Конституційно-правова відповідальність .....	19
<b>Г л а в а 2.</b> Система конституційного права (В. Ф. Мелашенко)	
1. Поняття системи конституційного права .....	22
2. Інститути конституційного права .....	26
3. Конституційно-правові норми, їх структура, зміст і класифікація .....	27
<b>Г л а в а 3.</b> Джерела конституційного права (В. Ф. Мелашенко)	
1. Поняття і зміст джерел конституційного права .....	38
2. Види джерел конституційного права .....	46
3. Юридична природа джерел конституційного права .....	63
<b>Г л а в а 4.</b> Конституційно-правові відносини (В. Ф. Мелашенко)	
1. Поняття і види конституційно-правових відносин .....	76
2. Суб'єкти конституційно-правових відносин .....	77
3. Об'єкти конституційно-правових відносин .....	80
4. Юридичні факти в конституційному праві .....	84

**Глава 5. Конституційне право як наука і навчальна дисципліна (В. Ф. Мелашенко)**

1. Поняття і предмет науки конституційного права України .....	87
2. Система науки конституційного права .....	89
3. Функції науки конституційного права .....	91
4. Методологія науки конституційного права .....	92
5. Конституційне право як навчальна дисципліна .....	95

**Глава 6. Конституція – Основний Закон держави (В. Ф. Мелашенко)**

1. Поняття і основні властивості Конституції України .....	101
2. Конституціоналізм як загальна теорія Конституції .....	103
3. Основні етапи становлення Конституції України .....	108
4. Класифікація, форма і структура конституцій .....	115
5. Функції конституції .....	119
6. Реалізація конституції .....	122
7. Правова охорона Конституції України .....	126
8. Підготовка, прийняття та зміна конституції .....	131

\*

**РОЗДІЛ II**

**ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ**

**Глава 7. Загальні засади конституційного ладу України та його гарантії (В. Ф. Погорілко)**

1. Поняття, суть і ознаки конституційного ладу України .....	135
2. Гарантії конституційного ладу України .....	144

**Глава 8. Конституційні основи державного ладу України (В. Ф. Погорілко)**

1. Поняття державного ладу України .....	152
2. Принципи державного ладу України .....	156
3. Механізм Української держави .....	165
4. Основні функції Української держави .....	173

**Глава 9. Конституційні основи суспільного ладу України (В. Ф. Погорілко)**

1. Поняття і сутність суспільного ладу .....	181
2. Основні принципи суспільного ладу .....	185
3. Система суспільного ладу .....	188

\*

## РОЗДІЛ III

### КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

- Глава 10.** Загальні засади конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні (Н. Г. Шукліна)
1. Правовий статус людини і громадянина як інститут конституційного права ..... 199
  2. Поняття і види основних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні ..... 211
  3. Механізм реалізації і гарантії прав та свобод людини і громадянина ..... 218
  4. Стівідношення міжнародно-правового і національного регулювання прав і свобод людини та забезпечення міжнародних стандартів прав і свобод людини в Україні ..... 229
- Глава 11.** Громадянство України і статус іноземців (О С Лотюк)
1. Поняття громадянства і належність до громадянства України ..... 237
  2. Принципи громадянства України ..... 243
  3. Набуття громадянства України . . . . . 247
  4. Припинення громадянства України ..... 257
  5. Органи, які вирішують питання, пов'язані з громадянством України ..... 261
  6. Правовий режим іноземців та осіб без громадянства в Україні ..... 265
- Глава 12.** Громадянські права і свободи людини (Н. А. Мяловицька)
1. Поняття та види природних прав і свобод людини ..... 268
  2. Право людини на життя і повагу до її гідності ..... 269
  3. Право на свободу і особисту недоторканність ..... 271
  4. Недоторканність житла, таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції ..... 273
  5. Невтручання у сімейне й особисте життя ..... 274
- Глава 13.** Політичні права і свободи громадян України (Н. А. Мяловицька)
1. Свобода пересування, вибору місця проживання, право вільного залишення території України ..... 276
  2. Право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації ..... 277

3. Право брати участь в управлінні державними справами, всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраним .....	279
4. Право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи й демонстрації	281
5. Право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів	282
6. Право на інформацію	283

**Глава 14. Економічні, соціальні і культурні (духовні) права й свободи людини та громадянина (Н. Г. Шукліна)**

1. Основні економічні права людини і громадянина .....	285
2. Соціальні права й свободи людини і громадянина .....	288
3. Культурно-духовні права й свободи людини і громадянина .....	292

**Глава 15. Конституційні обов'язки людини і громадянина (Н. А. Мяловицька)**

1. Обов'язок громадян України щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів .....	295
2. Обов'язок не заподіювати шкоди природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані збитки .....	296
3. Обов'язок оплачувати податки і збори в порядку й розмірах, встановлених законом .....	297
4. Обов'язок неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права й свободи, честь і гідність інших людей	298

\*

## РОЗДІЛ IV

### ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

**Глава 16. Теоретичні основи безпосереднього народовладдя (М. І. Ставнійчук)**

1. Поняття прямого народовладдя .....	300
2. Основні форми безпосередньої демократії .....	305

**Глава 17. Вибори в Україні (М. І. Ставнійчук)**

1. Поняття виборів .....	308
2. Становлення інституту виборів .....	311
3. Основні принципи виборів .....	315
4. Види виборів та виборчих систем .....	318

5. Виборчий процес і його стадії .....	327
6. Відповідальність за порушення виборчого законодавства України .....	340

## **Глава 18. Референдум в Україні (М. І. Ставнійчук)**

1. Поняття і види референдумів .....	343
2. Принципи і порядок проведення референдумів .....	348
3. Відповідальність за порушення порядку проведення референдуму .....	355

\*

## **Р О З Д І Л V**

### **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

## **Глава 19. Теоретичні основи організації і здійснення державної влади (О. Ф. Фріцький)**

1. Державна влада як інститут конституційного права .....	357
2. Конституційні загальні засади закріплення, організації і здійснення державної влади в Україні .....	377
3. Поняття, система і види органів державної влади .....	387

## **Глава 20. Законодавча влада в Україні (В. Ф. Погорілко)**

1. Загальна теорія і стан парламентаризму .....	397
2. Парламент — Верховна Рада України — єдиний орган законодавчої влади України .....	422
3. Конституційний склад і структура Верховної Ради України .....	428
4. Функції і повноваження Верховної Ради України .....	435
5. Основні форми діяльності Верховної Ради України .....	446
6. Законодавчий процес та інші парламентські процедури .....	450

## **Глава 21. Народний депутат України (В. Ф. Кузнецова)**

1. Поняття статусу народного депутата України .....	458
2. Форми діяльності і повноваження народного депутата України .....	468
3. Основні гарантії депутатської діяльності .....	478

## **Глава 22. Президент України (В. Ф. Погорілко)**

1. Загальна характеристика інституту президента .....	482
---	-----

2. Становлення інституту Президента в Україні	486
3. Порядок обрання Президента України	490
4. Функції і повноваження Президента України	495
5. Підстави дострокового припинення повноважень Президента України	501

## Глава 23. Виконавч влада в Україні (О. Ф. Фріцький)

1. Поняття виконавчої влади і система її органів	504
2. Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади, його склад, основні функції і повноваження	514
3. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади	533
4. Місцеві державні адміністрації	541
5. Акти органів виконавчої влади	551

## Глава 24. Конституційний Суд України (О. В. Городецький)

1. Конституційний Суд – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні	555
2. Порядок формування Конституційного Суду і його склад	558
3. Функції та повноваження Конституційного Суду	561
4. Порядок діяльності Конституційного Суду і процедури розгляду ним справ	565

## Глава 25. Органи правосуддя в Україні (О. В. Городецький)

1. Суди – виключні органи правосуддя в Україні	573
2. Система судів загальної юрисдикції	577
3. Функції і повноваження судів загальної юрисдикції	583
4. Основні засади судочинства в Україні	585
5. Вища рада юстиції України: порядок формування, склад, основні функції і повноваження	593
6. Адвокатура	593

## Глава 26. Прокуратура України (О. В. Городецький)

1. Поняття правового статусу прокуратури України	596
2. Система і структура прокуратури	598
3. Функції і повноваження прокуратури	600
4. Порядок діяльності органів прокуратури	605
5. Акти органів прокуратури	607

\*

**Р О З Д І Л VI**  
**ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ І МІСЦЕВЕ**  
**САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

<b>Г л а в а 27. Територіальний устрій України (М. І. Корнієнко)</b>	
1. Поняття територіального устрою України .....	609
2. Система адміністративно-територіального устрою України .....	613
<b>Г л а в а 28. Автономна Республіка Крим (М. І. Корнієнко)</b>	
1. Автономна Республіка Крим – територіальна автономія у складі України .....	617
2. Основи конституційного статусу Автономної Республіки Крим .....	623
<b>Г л а в а 29. Місцеве самоврядування в Україні (М. І. Корнієнко)</b>	
1. Поняття місцевого самоврядування .....	629
2. Система, органи та посадові особи місцевого самоврядування .....	643
3. Організаційно-правова та матеріально-фінансова основи місцевого самоврядування.....	656
4. Гарантії місцевого самоврядування .....	671

\*

**Р О З Д І Л VII**  
**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ**  
**НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

(Є. Я. Кравець) 676