

Міністерство освіти і науки України  
Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Підручник

За редакцією професора *В. П. Колісника*  
та доцента *Ю. Г. Барабаша*

*Затверджено Міністерством освіти і науки України  
як підручник для студентів юридичних спеціальностей  
вищих навчальних закладів*

Харків  
«Право»  
2008

ББК 67. 9(4УКР)3  
К 65

*Затверджено Міністерством освіти і науки України  
(лист № 1.4/18-Г-703 від 28.03.2008 р.)*

*Рекомендовано вченою радою Національної юридичної академії України  
імені Ярослава Мудрого (Протокол № 9 від 20.04.2008 р.)*

#### **Рецензенти:**

**О. В. Петришин**, академік АПрНУ, доктор юридичних наук, професор;  
**А. М. Колодій**, доктор юридичних наук, професор

#### **Авторський колектив:**

**Л. К. Байрачна**, канд. філософ. наук, доц., — розділ 10; розділ 18 (у співавт. з В. П. Колісником); **Ю. Г. Барабаш**, канд. юрид. наук, доц., — розділ 15; відп. ред.; **Ф. В. Веніславський**, канд. юрид. наук, доц., — розділ 12 (у співавт. з В. П. Колісником); розділ 14; **В. І. Кичун**, канд. юрид. наук, доц., — розділ 21 (у співавт. з О. Г. Кушніренком); **В. П. Колісник**, д-р юрид. наук, проф., — вступ; розділ 7; розділ 12 (у співавт. з Ф. В. Веніславським); розділ 16 (у співавт. з Б. І. Ольховським); розділ 18 (у співавт. з Л. К. Байрачною); відп. ред.; **О. Г. Кушніренко**, канд. юрид. наук, доц., — розділ 3 (у співавт. з Ю. М. Тодикою); розділ 4; розділ 19; розділ 21 (у співавт. з В. І. Кичуном); **Л. І. Летнянчин**, канд. юрид. наук, доц., — розділ 5 (у співавт. з Ю. М. Тодикою); розділ 6 (у співавт. з Ю. М. Тодикою); **С. Ю. Лукаш**, канд. іст. наук, доц., — розділ 9; **Б. І. Ольховський**, канд. юрид. наук, проф., — розділ 16 (у співавт. з В. П. Колісником); **В. В. Речицький**, канд. юрид. наук, доц., — розділ 17 (у співавт. з Ю. М. Тодикою); **Т. М. Слінько**, канд. юрид. наук, доц., — розділ 11; **Ю. В. Ткаченко**, канд. юрид. наук, доц., — розділ 22 (у співавт. з Ю. М. Тодикою); **Ю. М. Тодика**, д-р юрид. наук, проф., академік АПрНУ, — розділ 1; розділ 2; розділ 3 (у співавт. з О. Г. Кушніренком); розділ 5 (у співавт. з Л. І. Летнянчиним); розділ 6 (у співавт. з Л. І. Летнянчиним); розділ 8; розділ 13; розділ 17 (у співавт. з В. В. Речицьким); розділ 20; розділ 22 (у співавт. з Ю. В. Ткаченком).

**Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За К 65 ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. — Х.: Право, 2008. — 416 с.**

ISBN 978-966-458-056-1

У підручнику з урахуванням останніх досягнень науки конституційного права та сучасного конституційного законодавства аналізуються питання теорії Конституції, основ конституційного ладу, прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, конституційних засад громадянського суспільства, правового статусу його інститутів, організації і проведення виборів та референдумів, розкривається конституційно-правовий статус вищих органів влади, територіальний устрій України, розглядається специфіка правового статусу Автономної Республіки Крим.

Законодавчі та інші нормативно-правові акти в підручнику подані за станом на 1 жовтня 2007 року.

Для студентів, аспірантів і викладачів юридичних вищих навчальних закладів і факультетів та інших навчальних закладів.

**ББК 67. 9 (4 Укр) 3**

© Байрачна Л. К., Барабаш Ю. Г., Веніславський Ф. В. та ін., 2008

ISBN 978-966-458-056-1

© «Право», 2008

## ВСТУП

Поновлення української державності 1991 року обумовило необхідність здійснення в Україні кардинальних демократичних перетворень, запровадження у вітчизняну державно-правову практику загальноновизнаних надбань сучасної теорії конституціоналізму, до яких, насамперед, належать: ідея рівноправності та вільного розвитку особистості; теорія природних прав людини; теорія правової держави; теорія поділу влади; теорія парламентаризму та деякі інші ідеї, концепції та теорії, які у своїй сукупності визначають сутність, зміст та спрямованість конституційно-правового регулювання й передусім стосовно політико-правової організації державної влади, правового статусу особи, формування найважливіших інститутів держави і суспільства.

Одночасно з реформуванням системи органів публічної влади, трансформацією принципів формування, організації та функціонування всіх державно-владних інституцій, а також зі становленням інститутів громадянського суспільства і, насамперед, зміною засадничих підходів до визначення ролі й місця громадянина в системі взаємовідносин «людина — суспільство — держава» відбувалося й формування конституційного права України як провідної галузі в системі національного права.

Підручник підготовлений науковцями кафедри конституційного права України Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. При його підготовці був урахований досвід написання навчально-методичних праць на кафедрі, зокрема такої фундаментальної роботи, як «Конституційне право України» за редакцією професора Ю. М. Тодики та професора В. С. Журавського, і використання їх у навчальній практиці. Були враховані також головні положення Закону України про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року та новітні тенденції розвитку поточного конституційного законодавства.

У підручнику поряд із розглядом традиційних тем, присвячених теорії конституції, засадам конституційного ладу, конституційно-

правовому статусу особи, основним формам безпосередньої демократії, конституційній системі державних органів, територіальному устрою, конституційним засадам місцевого самоврядування, висвітлюються також конституційно-правовий статус національних меншин, конституційні засади громадянського суспільства, конституційно-правовий статус політичних партій, громадських організацій, релігійних організацій, засобів масової інформації, які зазвичай не знаходять відображення в інших підручниках із конституційного права України, однак, на думку авторського колективу, становлять його органічну частину. Такий підхід обумовлений, передусім, сприйняттям та розумінням Конституції України як Основного Закону не лише держави, а й громадянського суспільства, покликаним, з одного боку, обмежити всевладдя держави, а з другого — забезпечити сприятливі умови для всебічного розвитку людської особистості та розширення громадсько-політичної активності громадян.

Автори підручника виходили з того, що подальший поступ України як сучасної цивілізованої і демократичної держави пов'язаний із безумовним визнанням та дотриманням усіма суб'єктами конституційно-правових відносин основоположних конституційних принципів і ефективною реалізацією Конституції України в цілому, що є на сьогодні для міжнародного співтовариства одним із головних показників та критеріїв політичної зрілості українського суспільства, його здатності до адекватного сприйняття, усвідомлення й запровадження у вітчизняну державно-правову практику загальноновизнаних демократичних свобод і цінностей. Саме тому в підручнику розкривається зміст головних конституційно-правових інститутів, що має сприяти розумінню їх демократичної сутності, переосмисленню їх характерних рис і особливостей.

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА

## § 1. Поняття конституційного права як галузі права

Конституційне право розглядається в трьох аспектах: як галузь права в системі національного права, як наука і як навчальна дисципліна. Конституційне право як галузь права в будь-якій державі є складовою частиною національної правової системи і виконує в ній досить важливі завдання. Ця галузь права, так само як інші, є сукупністю правових норм, що встановлюються і охороняються державою. Але конституційне право відрізняється від інших галузей права насамперед специфікою тієї сфери суспільних відносин, на регулювання яких спрямовані норми цієї галузі. Таким чином, ця галузь права, як і інші, з одного боку, являє собою сукупність правових норм, що мають внутрішню єдність, загальні ознаки, а з другого — відрізняється від норм інших галузей права. Конституційне право України — провідна галузь національної правової системи.

У науковій літературі є різні погляди на те, як називати цю галузь права — конституційним чи державним правом. Ця дискусія виникла на початку XVIII ст. між захисниками державного права як вираження необмеженої, монархічної влади держави і прибічниками конституційного права як демократичного обмеження державного свавілля з допомогою конституції. На сьогодні в багатьох країнах послуговуються терміном «державне право», проте перевага для назви цієї основоположної галузі віддається терміну «конституційне право». На вибір терміна значною мірою впливають традиції слововживання. Так, англосаксонська правова система традиційно використовувала термін «конституційне право», тоді як для германської характерним є термін «державне право».

В умовах, коли Україна йде від етатистської держави, яка визнає пріоритет держави над особою, до демократичної, правової, соціальної держави, до конституційного правління, більш прийнятним є термін «конституційне право», яке базується на тому, що всі суб'єкти державно-

правових відносин діють у межах конституції, а держава не повинна панувати над людиною. Конституція України є визначальним, основним джерелом цієї галузі права. Саме конституційне право має стати провідною галуззю права в правовій системі України. Це відповідає як світовій тенденції, так і сучасному етапу розвитку нашої держави й суспільства, прагненню побудувати в Україні демократичну, правову державу.

Предмет і метод правового регулювання — найбільш суттєві підстави поділу системи права на галузі права. Кожна галузь права, з-поміж них і конституційне право України, об'єднує такі правові норми, які врегульовують особливий, якісно визначений вид суспільних відносин, що потребують нормативної регламентації. Предмет правового регулювання — головна підстава для розподілу юридичних норм за галузями права. Конституційне право має свій предмет правового регулювання, пов'язаний із регламентацією політико-правових відносин, спрямованих на реалізацію державно-владних функцій, забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Специфіка предмета цієї галузі права знаходить свій вияв у тому, що її норми регламентують відносини, які складаються в усіх сферах життєдіяльності суспільства: політичній, економічній, соціальній, духовній. Законодавство регулює базові відносини в цих сферах, і його норми закріплюють насамперед основні принципи, що визначають устрій держави й суспільства. У них виражені якісні характеристики держави: суверенітет, форма державного устрою, належність влади народів, політична, економічна, ідеологічна багатоманітність, суб'єкти державної влади, загальні основи функціонування політичної системи України, символи держави. Так, у першому розділі Конституції України «Загальні засади» містяться норми, що регулюють основоположні суспільні відносини, які визначають устрій держави і суспільства. З конституційного права починається формування всієї системи національного права, усіх його галузей. Світова практика свідчить, що жодна галузь національного права будь-якої країни не може розвиватися, якщо вона не має підґрунтя в конституційних принципах або нормах конституційного законодавства чи якщо, тим більше, суперечить їм.

Крім того, предметом конституційно-правового регулювання є відносини, які визначають належність до громадянства, принципи, що характеризують становище людини в суспільстві і державі, її основні права, свободи й обов'язки. Ці відносини регулюються передусім другим розділом Конституції України «Права, свободи та обов'язки

людини і громадянина». Вони є основоположними для всіх соціальних зв'язків, які формують суспільство, визначають основи статусу людини. Предметом конституційного регулювання є форми безпосередньої демократії, насамперед вибори, референдуми, система органів державної влади, основи їх функціонування, діяльність органів місцевого самоврядування, правовий статус органів законодавчої, виконавчої і судової влади, Конституційного Суду України, прокуратури України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, порядок їх створення, компетенція, основні форми діяльності. До предмета регулювання конституційного права належать: територіальний устрій України, правовий статус Автономної Республіки Крим, символіка держави, основи правового статусу місцевого самоврядування.

**Конституційне право** — *провідна галузь права України, що являє собою сукупність правових норм, які закріплюють і регулюють суспільні відносини, що забезпечують організаційну і функціональну єдність суспільства як цілісної соціальної системи, основи конституційного ладу України, статус людини і громадянина, територіальний устрій держави, форми безпосередньої демократії, систему органів державної влади й місцевого самоврядування.*

Допоміжним, але досить вагомим критерієм, за яким конституційне право України вирізняється серед інших галузей, є метод правового регулювання. Йдеться про сукупність способів і засобів правового впливу на суспільні відносини. Головний метод конституційно-правового регулювання — владно-імперативний, який базується на владі й підпорядкуванні. Поряд із ним застосовується і диспозитивний метод регулювання суспільних відносин. Наприклад, виборче законодавство встановлює, що вибори є вільними. Тому ніхто не може примусити громадянина йти на вибори. Тобто держава і громадянин у цих правовідносинах є рівноправними суб'єктами.

Законодавство деяких країн світу зобов'язує громадянина голосувати (Мексика, Туреччина, Аргентина та ін.), а в разі відмови до нього можуть застосовуватися санкції (штраф, короткотермінове ув'язнення). Таким чином, у цих країнах у основу виборчого законодавства покладено імперативний метод правового регулювання.

У конституційному праві України використовується як диспозитивний метод правового регулювання, так і імперативний, однак домінуючим все ж залишається владно-імперативний метод.

Застосовуючи вказані методи правового регулювання, конституційне право України гарантує народовладдя, основні права і свободи

людини і громадянина, демократичний розвиток держави і суспільства, забезпечує функціонування інститутів державної влади та громадянського суспільства.

## § 2. Конституційно-правові норми: загальна характеристика

**Конституційно-правова норма** — це встановлене або санкціоноване державою загальнообов'язкове правило поведінки, що регулює суспільні відносини, які становлять предмет конституційного права.

Конституційно-правовим нормам притаманні загальні ознаки юридичних приписів, тобто вони регулюють суспільні відносини, встановлюють обов'язкові правила поведінки, містяться в чинних правових актах держави; охороняються і забезпечуються в разі необхідності примусовою силою держави.

Від норм інших галузей права конституційно-правові норми відрізняються: а) своїм змістом, сферою суспільних відносин, на регулювання яких спрямовані; б) джерелами, в яких вони містяться, оскільки найважливіші норми закріплені в Конституції України і мають найвищу юридичну силу; в) установчим характером своїх приписів, оскільки конституційно-правові норми визначають форми правових актів, порядок їх прийняття і опублікування, компетенцію державних органів; г) особливостями внутрішньої структури.

На відміну від інших галузей права, норми конституційного права включають значно більше норм загальнорегулюючого характеру. До таких насамперед належать норми-принципи, норми-поняття, норми-завдання, яких багато в першому розділі Конституції України. Чимало конституційно-правових норм при своїй реалізації пов'язані не з виникненням конкретних правовідносин, а з відносинами загального характеру або ж з правовим станом (громадянство, статус Автономної Республіки Крим).

Конституційно-правові норми, як правило, не є класичними, тобто вони не завжди містять у своєму складі всі три елементи: гіпотезу, диспозицію і санкцію. Є норми, які мають тільки диспозицію: «Президент України є главою держави і виступає від її імені» (ст. 102 Конституції України). Є такі, що складаються з гіпотези і диспозиції: «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» (ст. 155 Конституції України). У окремих випадках конституційно-правові норми містять у своєму складі і санкцію.

Конституційно-правові норми досить різномірні і мають свої специфічні риси. Їх можна класифікувати за такими ознаками (критеріями): за змістом, юридичною силою, територією дії, характером втілення приписів, призначенням у механізмі правового регулювання, функціональною спрямованістю, терміном дії.

*За змістом*, тобто колом суспільних відносин, що ними регулюються, одні норми пов'язані зі сферою суспільних відносин, у яких встановлюються засади конституційного ладу, другі — із закріпленням основ правового статусу людини і громадянина, треті — з територіальним устроєм, четверті — із системою органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні, п'яті — із закріпленням виборчої системи, референдуму тощо.

Конституційно-правові норми України суттєво відрізняються одна від одної *за юридичною силою*. Це залежить від того, у якому нормативному акті міститься норма і яке місце посідає акт у правовій системі України. Найважливіші норми містяться в Конституції України і конституційних законах. Жодна правова норма не повинна суперечити нормам Конституції України. На основі Конституції, законів України в державі видаються інші правові акти: постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти органів місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування.

*За призначенням у механізмі правового регулювання* норми конституційного права поділяються на матеріальні («Верховна Рада України працює сесійно» — ст. 82 Конституції України) і процесуальні («Виборчі бюлетені заповнюються виборцем особисто в кабінеті для таємного голосування. Під час заповнення виборчих бюлетенів забороняється присутність у кабінеті для таємного голосування інших осіб» — ч. 5 ст. 83 Закону України «Про вибори народних депутатів України»).

На відміну від кримінального, цивільного, адміністративного права, конституційне право не має спеціальної процесуальної галузі, норми якої встановлювали б загальний, однаковий порядок реалізації

матеріальних конституційно-правових норм. Але реалізація багатьох із них пов'язана з необхідністю додержання широкої системи процедурних правил, які містяться у відповідних процесуальних (процедурних) нормах. Особливо це стосується реалізації громадянами України політичних прав (право обирати і брати участь у виборах, референдумах), процедури діяльності Верховної Ради України. Матеріальні конституційно-правові норми містять приписи щодо правового регулювання суспільних відносин, а процедурні норми визначають процедури, у межах яких вона повинна бути здійснена.

Протягом останніх років збільшується кількість процесуально-процедурних конституційно-правових норм, наприклад у законах про вибори. Для забезпечення якості законотворчої роботи велике значення має Регламент Верховної Ради України. Однак процесуальні норми таких актів на сьогодні ще не повністю забезпечують застосування матеріальних норм.

*За терміном дії* конституційно-правові норми поділяються на постійні та тимчасові. Більшість норм конституційного права України є постійними. Строк їх дії невизначений. Тимчасові норми, наприклад, містяться в пунктах 2–10 та 12–14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України.

*За територією дії* розрізняють конституційно-правові норми, які діють на території: всієї України; Автономної Республіки Крим; окремих адміністративно-територіальних одиниць.

*За характером приписів*, що містяться в конституційно-правових нормах, норми поділяються на уповноважуючі, зобов'язуючі і забороняючі.

*Уповноважуючі норми* закріплюють право суб'єктів державно-правових відносин виконувати певні дії, визначають межі їх повноважень. Такий характер мають норми, які встановлюють компетенцію України, Автономної Республіки Крим, усіх державних органів. До категорії уповноважуючих норм належать також норми-принципи, норми-цілі, норми-завдання тощо.

*Зобов'язуючі норми* закріплюють обов'язки відповідних суб'єктів діяти певним чином. До цієї групи належать насамперед норми, які закріплюють конституційні обов'язки громадян: захищати Вітчизну, неухильно додержуватися Конституції України і законів України, не завдавати шкоди природі, культурній спадщині, сплачувати податки, шанувати державні символи (статті 65, 66, 67 Конституції України). До цієї групи відносять також норми, які встановлюють обов'язки

органів державної влади: «Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів» (ч. 4 ст. 94 Конституції України).

*Забороняючі норми* встановлюють неприпустимість відповідних суб'єктів порушувати правові приписи. Наприклад: «Суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом» (ч. 3 ст. 126 Конституції України).

*За характером втілених приписів* норми конституційного права поділяються на імперативні та диспозитивні.

*До імперативних* належать норми, які не надають суб'єктам державно-правових відносин свободи вибору своєї поведінки. У них однозначно вказуються варіант поведінки, дії суб'єкта у відповідних обставинах. Так, ч. 12 ст. 18 Закону України «Про громадянство України» встановлює, що вихід дітей віком від 14 до 18 років з громадянства України може відбуватися лише за їхньою згодою. Тому вихід дітей із громадянства без їхньої згоди не допускається.

*Диспозитивні норми* дають можливість суб'єктам державно-правових відносин вибирати варіант поведінки з урахуванням вказаних у нормі умов і обставин.

*За функціональною спрямованістю* норми конституційного права України поділяють на регулятивні і охоронні.

Більшість із них є регулятивними. Охоронні конституційно-правові норми являють собою заборону. Так, наприклад, відповідно до ч. 6 ст. 17 Конституції України, «на території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом».

*Установчі норми* формують фундамент правового регулювання суспільних відносин і правового статусу людини в Україні, закріплюють основи конституційного ладу, права, свободи і обов'язки громадян, основоположні ідеї й цінності правової системи суспільства. Вони містяться в Конституції і законах України.

*Забезпечувальні норми* — це норми, які містять гарантії реалізації суб'єктами конституційно-правових відносин прав і обов'язків.

*Декларативні норми* визначають завдання правової регламентації окремих видів суспільних відносин.

*Дефінітивні норми* — це визначення конституційно-правових явищ і категорій. Наприклад: «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади» (ч. 1 ст. 113 Конституції України).

*Колізійні норми* — це норми, що призначені для усунення суперечностей між конституційно-правовими приписами.

*Оперативні норми* визначають дату вступу в дію нормативно-правового акта, припинення його дії.

Конституційно-правові норми — це загальнообов'язкові правила поведінки, встановлені або санкціоновані державою для регулювання і охорони державно-правових відносин, які реалізуються через права і обов'язки суб'єктів правовідносин і забезпечуються примусовою силою держави. Ці норми мають установчий характер. Вони встановлюють форму правових актів (закони, укази, постанови) державних органів, порядок їх прийняття, компетенцію державних структур у сфері правотворчості, порядок зміни і скасування нормативних актів. Для норм цієї галузі специфічним є механізм їх застосування.

Конституція містить багато узагальнених приписів (норми-цілі, норми-зобов'язання, програмні норми). Природно, виникає питання про їх нормативність. Наявність у Конституції загальних положень, принципів, дефініцій не тільки не позбавляє її нормативності, а, навпаки, свідчить про широке використання в ній нормативності. Нормативність конституційних принципів зумовлена тим, що вони акумулюють, узагальнюють найбільш важливі, соціально значущі явища і вводять їх у межі прийнятих у державі нормативів. Так, у статті 1 Конституції України встановлено, що Україна є демократичною, правовою, соціальною державою. На сьогодні це, по суті, програмна норма.

Важливою ознакою, притаманною виключно конституційним нормам, є їх найвища юридична сила. Вони є також, як правило, досить стабільними, і це має суттєве значення для стабільності конституційного ладу, забезпечення законності й правопорядку, стабільності правової системи України. Суттєве значення для характеристики конституційних норм має положення про те, що норми Конституції України є нормами прямої дії, що гарантує можливість звернення до суду для захисту прав і свобод людини і громадянина на основі норм Конституції України.

Таким чином, конституційні норми мають свою специфіку, яка впливає з особливостей суспільних відносин, які вони регулюють.

### § 3. Конституційно-правові інститути

Для досягнення правового результату недостатньо наявності однієї правової норми, для регулювання відповідної сфери суспільних відносин необхідна їх сукупність. Тому норми будь-якої галузі права поділяються за правовими інститутами.

**Конституційно-правовий інститут** — це відповідна система норм конституційного права, що регулюють однорідні та взаємопов'язані суспільні відносини, які утворюють відносно самостійну групу.

Визначення належності конституційно-правової норми при її застосуванні до того чи іншого правового інституту є необхідним, оскільки не в кожній правовій нормі виявляються властивості, притаманні конституційно-правовому інституту в цілому, а ці властивості інституту слід урахувувати, щоб правильно зрозуміти механізм реалізації окремої норми.

У зв'язку з тим, що галузь права — це не просто сукупність норм і між ними існують складні системні зв'язки, а жодна конституційно-правова норма не діє ізольовано від інших, важливо наголосити на особливостях конституційно-правових інститутів. Виявити зв'язки між конституційно-правовими нормами означає зрозуміти механізм конституційно-правового регулювання суспільних відносин.

Конституційно-правові інститути об'єднують норми як Конституції України, так і поточного конституційного законодавства. Норми цих інститутів різняться за територією дії, ступенем визначеності і чіткості правових приписів, призначенням у механізмі правового регулювання та за іншими ознаками.

Окремість конституційно-правових інститутів відбиває спеціалізацію, своєрідний «поділ праці» між тими чи іншими нормами. Юридичним критерієм виокремлення тієї чи іншої сукупності норм у конкретний правовий інститут є три ознаки. По-перше, для конституційних інститутів характерна юридична єдність правових норм. По-друге, юридичним критерієм виокремлення тієї чи іншої сукупності конституційних норм у конституційно-правовий інститут є повнота регулювання відповідної сукупності державно-правових відносин. По-третє, юридичним критерієм виокремлення тієї чи іншої сукупності конституційних норм у конституційно-правовий інститут є окремість норм, що створюють конституційний інститут, у розділах Конституції України, законах, інших нормативно-правових актах.

До конституційно-правових інститутів відносять: основи конституційного ладу України, основи правового статусу людини і громадянина, виборче право, інститути парламентаризму, референдуму, громадянства, президента, територіального устрою, конституційного контролю, місцевого самоврядування тощо. Вони суттєво відрізняються один від одного за кількістю правових норм, що в них містяться, специфікою регульованих відносин.

Виходячи з цього, інститути можуть бути розподілені на генеральні, основні та субінститути. До *генеральних* інститутів слід віднести: основи конституційного ладу; основи правового статусу особи; основи організації і функціонування органів державної влади, основи організації та діяльності органів місцевого самоврядування. Ці інститути формуються у зв'язку зі специфікою окремих, найбільш широких різновидів суспільних відносин у предметі конституційного регулювання. Ці інститути адекватно відображають загальносистемні зв'язки. У них представлені всі види конституційних норм.

У ієрархії конституційних норм *основні інститути* належать до другого рівня після генеральних інститутів. Причому за обсягом і чіткістю юридичних параметрів вони найбільшою мірою відповідають класичній моделі правового інституту. Порівняно з генеральними інститутами вони вирізняються: а) більш вузькою предметною і функціональною спеціалізацією; б) ряд із них не включає всіх видів конституційних норм, не використовує всього розмаїття засобів і способів впливу на суспільні відносини; в) водночас вони забезпечують досить детальний і цілеспрямований регулюючий вплив. Ці інститути відіграють значну роль у механізмі конституційного регулювання. Так, у межах генерального конституційного інституту основ організації і функціонування органів державної влади можна виокремити такі основні інститути, як інститути парламентаризму, президента, конституційної юстиції, виконавчої влади тощо.

Усередині конституційних інститутів (генеральних і основних) вирізняють відносно самостійні, спеціалізовані утворення — *субінститути*, які являють собою досить компактні групи конституційних норм. До них належать такі субінститути: основні соціально-економічні права; основні політичні права і свободи; гарантії основних прав і свобод; основні обов'язки громадян<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Лучин В. О. Конституционные институты // Современный конституционализм. – М., 1990. – С. 33–35.

Є дещо спрощений варіант поділу конституційно-правових інститутів на прості й складні. Наприклад, інститут основ правового статусу людини і громадянина як складний інститут включає: інститут громадянства; інститут гарантування прав і свобод людини і громадянина тощо. У правовому статусі іноземців, біженців, осіб без громадянства є своя специфіка. До простих інститутів можна віднести інститут депутатського запиту, інститут дострокового припинення повноважень депутата. Вони належать до складнішого інституту — інституту парламентаризму.

Отже, можливі обидві класифікації конституційно-правових інститутів залежно від критерію, різної кількості норм, які входять до інституту, обсягу суспільних відносин, що регулюються цими нормами.

Досить специфічним є інститут основ конституційного ладу України, який об'єднує норми, що закріплюють засади суспільного і державного ладу. Його норми впливають на суспільні відносини шляхом закріплення основ устрою суспільства і держави. Вони, як правило, не породжують конкретних правовідносин, але визначають головні політико-правові принципи та характер правового впливу на всі сфери суспільного життя. Ці норми спрямовані до всіх суб'єктів конституційно-правових відносин, мають конституційну форму вияву і є здебільшого нормами-принципами, нормами-завданнями, нормами-дефініціями, нормами-цільми. Норми цього правового інституту є основоположними для всіх інших інститутів конституційного права України, мають велике значення для правового регулювання в цілому.

Свої особливості має інститут основ правового статусу людини і громадянина, норми якого впливають на суспільні відносини шляхом визнання державою прав і свобод особи. На конституційному рівні встановлюється система гарантій здійснення основних прав і свобод людини і громадянина. Реалізація конституційних прав громадян веде до виникнення конкретних правовідносин (трудових, сімейних тощо) і відповідно зумовлює одночасне застосування норм інших галузей права.

Норми конституційно-правового інституту, які визначають систему, повноваження, форми і методи діяльності органів державної влади України, здебільшого є нормами прямої дії, реалізуються в конкретних правовідносинах. Її суб'єктами є органи державної влади, зв'язок між якими ґрунтується на владарюванні й підпорядкуванні, чіткій визначеності компетенції різних гілок влади.

Інститут, який об'єднує норми, пов'язані з територіальним устроєм України, має особливості, зумовлені специфікою правового статусу суб'єктів цих державно-правових відносин, оскільки у складі України

є Автономна Республіка Крим. Це конституційні норми, які містять положення про те, що територія України є єдиною, неподільною, неотторканною, цілісною і будь-які зміни території та державного кордону України без згоди народу не допускаються, що Автономна Республіка Крим є складовою частиною України і самостійно вирішує питання, віднесені до її відання. Цей конституційно-правовий інститут набуває дедалі більшої ваги в політико-правовому аспекті у зв'язку з визначенням правового статусу Автономної Республіки Крим, статусу областей.

У межах конституційного права як провідної галузі права України можливе виокремлення таких важливих підгалузей права, як виборче та парламентське. Висловлюється думка щодо формування конституційно-процесуального права.

## **§ 4. Система конституційного права України**

Конституційне право України — елемент правової системи держави. У свою чергу, воно є складною системою, яка формується з багатьох частин і елементів, що взаємодіють і що характеризують внутрішню структуру конституційного права й вирізняють його серед інших галузей права.

Структура конституційного права України зумовлена системними зв'язками між його нормами та інститутами, що перебувають у відповідній підпорядкованості один до одного. Нормам кожного конституційно-правового інституту притаманна внутрішня єдність, яка, у свою чергу, відрізняє їх від норм інших інститутів конституційного права. Інтеграція й диференціація норм та інститутів зумовлені особливостями тієї сфери суспільних відносин, які вони регулюють.

Система галузі конституційного права України складається з найважливіших конституційно-правових інститутів, до яких, насамперед, належать інститути: основ конституційного ладу; основ правового статусу людини і громадянина; територіального устрою; основ організації і функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування; безпосередньої демократії (вибори, референдум).

Характеристика системи конституційного права України зумовлює необхідність визначення ролі й місця складових частин не лише всієї галузі права, а й кожного конституційно-правового інституту в його системі. Основою співвідношення цих інститутів і їх взаємодії є ре-



альне співвідношення і взаємодія тих сфер суспільних відносин, які є предметом конституційного регулювання.

Норми одного інституту створюють необхідні передумови для дії іншого або декількох інститутів, визначають їх зміст і спрямованість. Так, норми інституту основ конституційного ладу посідають перше місце в системі конституційного права України, оскільки в них містяться основоположні політико-правові принципи організації і функціонування держави та суспільства. Вони визначають спрямованість правового регулювання іншими конституційно-правовими інститутами.

Норми інституту основ правового статусу людини і громадянина мають забезпечувати особі можливість користуватися всім комплексом соціально-економічних, політичних, особистих і культурних прав та свобод. Вони безпосередньо пов'язані з нормами основ конституційного ладу. Це повною мірою стосується й інститутів територіального устрою, конституційної юстиції, норм, які визначають систему державної влади в Україні та місцевого самоврядування. Значне місце в системі конституційного права посідає інститут основ правового статусу людини і громадянина, тому що згідно з Конституцією людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю в державі й суспільстві, головною метою функціонування всіх державних органів.

Конституційно-правовий інститут, норми якого закріплюють територіальний устрій, створює необхідні передумови для оптимальної організації державного апарату, системи державних органів, органів місцевого самоврядування. У системі конституційного права України цей інститут передує інститутові, що закріплює систему державних органів та органів місцевого самоврядування.

Система галузі конституційного права України тісно пов'язана зі структурою Конституції України. Але між ними є й відмінності, оскільки система галузі охоплює всю сукупність державно-правових норм, а система Конституції України — лише частину цих норм, що виявляються в основному джерелі права України — Конституції України.

## **§ 5. Конституційно-правові відносини і їх загальна характеристика**

Правовідносини є головним засобом, з допомогою якого вимоги юридичних норм втілюються в поведінці людей. Юридичні норми

реально виявляють свої регулятивні властивості тільки тоді, коли вони починають функціонувати у правовідносинах. Конституційно-правові відносини забезпечують зв'язок Основного Закону з найважливішими соціальними процесами і є результатом дії норм конституційного права. Вони виникають із практичної діяльності суб'єктів державно-правових зв'язків.

**Конституційно-правові відносини** — це суспільні відносини, врегульовані нормами конституційного права України, змістом яких є юридичний зв'язок між його суб'єктами у формі взаємних прав і обов'язків, передбачених відповідною нормою конституційного права.

Змістом конституційно-правових відносин є юридичний зв'язок між суб'єктами у формі прав і обов'язків, передбачених відповідною правовою нормою конституційного права, тобто соціальна поведінка учасників цих відносин. Останнім притаманні загальні риси, характерні для всіх правовідносин, адже будь-які з них є результатом впливу правової норми на відносини в суспільстві. Природа конституційно-правових зв'язків розкривається у змісті суб'єктивних прав і юридичних обов'язків суб'єктів правовідносин. При цьому суб'єктивне право дає можливість суб'єкту діяти в межах, визначених нормою конституційного права України, на свій розсуд і в необхідних випадках вимагати відповідної поведінки від інших суб'єктів правовідносин, у тому числі від державних органів та органів місцевого самоврядування. Конституційно-правові відносини є основою правового регулювання у сфері політико-державного управління, і це визначає їх головну роль у регулюванні суспільних зв'язків.

Водночас вони мають особливі риси, пов'язані насамперед зі специфікою предмета правового регулювання, суб'єктами правовідносин, механізмом їх реалізації, місцем у системі правових зв'язків тощо.

Конституційно-правові відносини характеризуються своїм змістом, виникають в особливій сфері відносин, які становлять предмет конституційного права України. Вони є різновидом політико-правових зв'язків, оскільки пов'язані з правовим регулюванням політико-правових процесів, і насамперед з реалізацією державними владних повноважень, з поділом влади між цими структурами і взаємодією органів законодавчої, виконавчої і судової влади, з визначенням правового статусу людини і громадянина, функціонуванням політичних партій, інших суб'єктів політичного процесу.

Цим відносинам притаманний здебільшого імперативний характер, оскільки вони значною мірою пов'язані з реалізацією владними інсти-

туціями своїх повноважень, взаємодією різних органів державного механізму.

Одночасно конституційне право України врегульовує значне коло відносин, у яких зв'язки між їх суб'єктами ґрунтуються на рівності сторін, тобто застосовується диспозитивний метод регулювання взаємодії суб'єктів.

У системі правовідносин конституційно-правовим відносинам належить провідна роль, оскільки вони визначають зміст багатьох правовідносин, що регламентуються іншими галузями права. Наприклад, правовідносинам громадянства притаманний постійний політико-правовий зв'язок громадянина і держави, вони визначають широкий спектр правовідносин громадянина в різних сферах суспільного життя, в тому числі трудових, цивільно-правових та ін. Правовідносини громадянства є підставою для участі громадянина в політичному житті країни, виборчому процесі тощо.

Конституційно-правовим відносинам властивий особливий суб'єктний склад, їх учасниками є і суб'єкти, які не можуть бути учасниками інших видів правовідносин, наприклад, народ України, населення Автономної Республіки Крим, адміністративно-територіальної одиниці у зв'язку з проведенням референдумів та ін.

Специфіка конституційно-правових відносин виявляється в особливості механізму реалізації їх суб'єктами своїх прав і обов'язків. Одні з них безпосередньо втілюються в цих правовідносинах, другі — через інші правовідносини. Так, положення Конституції України про те, що влада в Україні належить народові, реалізується через норми закону про всеукраїнський та місцеві референдуми, про вибори, про місцеве самоврядування, про органи місцевого самоврядування, інші нормативно-правові акти.

Особливим видом конституційно-правових відносин є так званий правовий статус. Його характерна риса — чітка визначеність суб'єктів правовідносин. Однак зміст взаємних прав і обов'язків суб'єктів конкретно не вказується, а визначається в інших конституційно-правових нормах, кількість яких може бути значною. До такого виду відносин належать статус громадянства, який розкривається в значній кількості правових норм.

Конституційно-правові відносини мають різний строк дії. Одні з них — постійні, інші — тимчасові. До постійних, наприклад, належать норми, що регулюють відносини громадянства, які припиняються зі смертю громадянина або його виходом з громадянства. До тимчасових

насамперед належать державно-правові відносини, пов'язані з організацією і проведенням референдумів, виборів, формуванням дільничних та окружних виборчих комісій тощо.

У системі конституційно-правових відносин слід виокремити матеріальні і процесуальні. До перших належать власне права і обов'язки суб'єктів правовідносин, до других — процедура реалізації матеріальних норм.

За цільовим призначенням розрізняють правоустановчі і правоохоронні конституційно-правові відносини.

Суб'єктами конституційно-правових відносин є їх учасники, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки.

*Суб'єктами конституційно-правових відносин є:* народ України, населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці (при проведенні референдумів, виборів, реалізації інших форм прямого волевиявлення); Верховна Рада України; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Президент України; парламентські комітети; постійні комісії Верховної Ради Автономної Республіки Крим; народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад; Кабінет Міністрів України; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування; політичні партії та їх виборчі блоки; громадяни України; суди; прокуратура; Конституційний Суд України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Центральна виборча комісія та ін.

*Об'єктами конституційно-правових відносин є:* суверенітет народу; державний і національний суверенітет; територія; конституційний лад та його захист; людина, її права, свободи та обов'язки; влада; волевиявлення народу, волевиявлення населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці; дії державних органів і органів місцевого самоврядування; розподіл компетенції між владними інституціями, між центром і регіонами; власність; громадянство; формування і діяльність політичних партій, громадських об'єднань, масових політичних рухів, інших суб'єктів політичного процесу тощо.

Виникненню конкретних конституційно-правових відносин передує юридичний факт. З нього починається реалізація конституційно-правових норм, і завдяки юридичному факту конкретний суб'єкт стає учасником цих правовідносин, має відповідні права та обов'язки.

*Юридичні факти* мають велике значення для практики конституційно-правового регулювання суспільних зв'язків. Від наявності чи відсутності відповідного юридичного факту залежить визнан-

ня чи невизнання права чи обов'язку відповідного суб'єкта державно-правових відносин. Так, факт підписання Президентом України указу про прийняття відповідної особи в громадянство України — юридичний факт у формі дії, правовим наслідком якої є визнання за цією особою правосуб'єктності в повному обсязі, у тому числі у сфері політичних відносин. Особливості конституційно-правових фактів зумовлені тими соціальними відносинами, які регулюються нормами конституційного права України. Це насамперед відносини політико-правового характеру, пов'язані з реалізацією волі народу, населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць з актуальних питань, конституційних прав і обов'язків. Юридичні факти — це обставини, з якими пов'язане все життя конституційно-правових відносин, їх виникнення, зміна та припинення.

Юридичні факти — численні, і їх можна класифікувати за різними ознаками. Найбільш поширеною класифікацією юридичних фактів є класифікація, основу якої становлять такі критерії: а) наслідки, які спричиняє юридичний факт: правоутворюючі, правозмінюючі, правосприяючі; б) форма юридичних фактів: позитивні й негативні; в) характер дії юридичного факту: факти обмеженої, одноразової дії і факти-стани; г) характер зв'язку факту з індивідуальною волею особи: юридичні події, юридичні дії. Прикладом правоутворюючого юридичного факту є формування Президентом України персонального складу Ради національної безпеки і оборони України. Прикладами правозмінюючих фактів є: обрання Президента України, набуття особою громадянства тощо. Правоприпиняючі факти припиняють конституційно-правові відносини одного порядку і спонукають становлення правовідносин іншого порядку. У конституційному праві переважна частина юридичних фактів має позитивний характер. Прикладом негативних юридичних фактів є дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності, втрата депутатського мандата при відмові скласти присягу.

За характером зв'язку з індивідуальною волею осіб юридичні факти поділяють на дії і події. Події — це такі обставини, які об'єктивно не залежать від волі і свідомості людей, але вказівка на них у конституційних нормах надає їм юридичної значущості, пов'язує з ними міру можливої й необхідної поведінки громадян, іноземців, державних та інших інституцій. До юридичних фактів-подій відносять: народження або смерть фізичної особи; досягнення певного віку; настання відповідної дати; стан здоров'я (повноваження Президента України при-

пинаються достроково в разі неможливості виконувати ним свої повноваження за станом здоров'я — п. 2 ст. 108 Конституції). Дії — це факти, які залежать від волі людей. Вони поділяються на правомірні і неправомірні. Правомірні, у свою чергу, поділяються на юридичні акти та юридичні вчинки.

## § 6. Джерела конституційного права України

Джерела права розрізняються: а) за матеріальним змістом (матеріальні умови життя суспільства, система економічних зв'язків, форми власності тощо); б) за ідеальним змістом (правова свідомість); в) за юридичним змістом (різні форми — засоби вираження, об'єктивація правових норм). Тому під джерелами права в юридичному значенні розуміють форму вираження, об'єктивацію державної волі.

Основними видами джерел конституційного права у світі є нормативно-правові акти, судові прецеденти, правові звичаї, а інколи міжнародні і внутрішньодержавні договори. У свою чергу, нормативно-правові акти конституційного права поділяються на закони, нормативні акти виконавчої влади, нормативні акти органів конституційного контролю (нагляду), парламентські регламенти, акти органів місцевого самоврядування.

Система правових актів, що становлять джерела конституційного права України, є досить широкою. Це Конституція України, Конституція Автономної Республіки Крим, закони, постанови Верховної Ради України, акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, декларації (насамперед Декларація про державний суверенітет України), Акт проголошення незалежності України, постанови Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, акти місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, регламенти тощо. Правові акти конституційного характеру має право приймати Центральна виборча комісія як орган державної влади.

Особливе місце серед джерел конституційного права України належить Конституції України, в якій закріплюються найбільш принципові державно-правові норми загального характеру. Вони мають найвищу юридичну силу, стосуються всіх сфер життя суспільства: політичної, економічної, соціальної, духовної. Таким діапазоном змісту

своїх норм Конституція України суттєво відрізняється від інших джерел конституційного права. Важливо й те, що в ній визначається багато інших видів джерел цієї галузі національної правової системи. Норми Конституції України стосуються кожного громадянина, усіх суб'єктів суспільних відносин. Значна кількість конституційних норм мають установчий характер.

Джерелом конституційного права України є міжнародні договори. Конституція України (ст. 9) встановлює, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Серед ратифікованих міжнародних договорів, що є джерелами конституційного права України, слід назвати такі, як Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 1992 року, Європейська конвенція про громадянства 1997 року.

Види джерел галузі конституційного права України, як правило, досить стабільні. Вони чітко визначені в Конституції України та інших нормативно-правових актах. Але на даному етапі конкретні акти, які містять конституційно-правові норми, мобільні, дуже часто змінюються, скасовуються, новелізуються. Нестабільність конституційного законодавства зумовлюється як об'єктивними, так і суто суб'єктивними чинниками, труднощами перехідного процесу формування української державності.

Останньою тенденцією в питанні джерельної бази конституційного права України є поступове визнання судового прецедента як форми зовнішнього вираження норм цієї галузі публічного права. Для цього є відповідні нормативні підстави. Згідно з ч. 2 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України, «суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини». З огляду на те, що адміністративна юрисдикція поширюється на публічно-правові спори, які виникають, у тому числі, і в конституційно-правовій сфері, такий нормативний припис є достатньо показовим свідченням вищеназваної тенденції.

## **Контрольні запитання**

1. Чим відрізняються поняття «конституційне право» і «державне право»?

2. Які основні сфери суспільних відносин регулюються конституційним правом?
3. Якими основними методами здійснюється конституційно-правове регулювання?
4. У чому полягає специфіка конституційно-правових норм? Дайте класифікацію конституційно-правових норм за різними ознаками.
5. Визначте поняття «конституційно-правовий інститут» і дайте класифікацію цих інститутів.
6. Розкрийте поняття «система конституційного права України».
7. Дайте визначення поняття «конституційно-правові відносини», окресліть їх структуру, вкажіть на особливості.
8. Що є основними джерелами конституційного права України?



# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ ЯК НАУКА І НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА

## § 1. Предмет і завдання науки конституційного права

Становлення України як суверенної правової держави потребує вивчення широкого кола державно-правових проблем з урахуванням вітчизняного державотворення та зарубіжного досвіду регулювання конституційно-правових відносин. Наука конституційного права — складова частина юридичної науки України, яка, у свою чергу, входить до системи суспільних наук. У системі юридичних наук є загально-теоретичні, історичні, галузеві, порівняльно-правові і прикладні науки. Наука конституційного права України належить до системи галузевих наук, і її головна особливість полягає в тому, що вона досліджує конституційно-правові норми, конституційно-правові інститути та конституційно-правові відносини, розкриває закономірності й тенденції конституційного регулювання суспільних відносин у державі, становлення конституціоналізму, конституційної законності, формулює основний понятійний апарат, наукові категорії, що їх застосовує, аналізує чинне конституційно-правове законодавство, роль, функції та призначення конституційно-правових інститутів. До її предмета відносять не тільки норми й інститути цієї галузі права, а й аналіз державно-правових відносин, їх специфіки, основи їх виникнення, розвитку та припинення. Аналіз ефективності дії конституційно-правових норм та інститутів, розробка рекомендацій і пропозицій щодо підвищення їх результативності — найважливіше завдання цієї науки.

Наука конституційного права має своїм предметом вивчення галузі конституційного права. Вона розкриває притаманні цій галузі закономірності й тенденції розвитку державно-правових процесів.

До предмета науки конституційного права України належать розробка комплексних теоретичних проблем становлення народовладдя в Україні і його конституційного регулювання, сутність народного, державного і національного суверенітету та форми і механізми реалізації його на практиці, розвиток конституційного процесу, його проб-

леми і труднощі, аналіз основ правового статусу особи, конституційних принципів взаємовідносин держави і громадянина, особливостей правового становища іноземців, біженців, осіб без громадянства, національних меншин, конституційних основ організації громадянського суспільства. Важливим аспектом науки є аналіз відповідності конституційно-правового закріплення основних прав, свобод і обов'язків громадян України міжнародно-правовим стандартам прав людини.

В умовах становлення в Україні конституціоналізму на основі загальнолюдських цінностей особливим предметом науки є аналіз сутності, принципів, функцій Конституції, механізму її прийняття та зміни, ролі конституційного законодавства в демократизації суспільних відносин в Україні, у формуванні правової держави і громадянського суспільства. До її предмета також належить аналіз конституційно-правового регулювання правового статусу політичних партій, громадських об'єднань, масових громадських рухів, юридичного статусу релігійних організацій, засобів масової інформації, інших елементів громадянського суспільства.

Становлення правової держави пов'язане з формуванням в Україні дієздатних владних інституцій на основі принципу поділу влади між законодавчою, виконавчою та судовою, що також є предметом науки конституційного права. До предмета науки конституційного права також належать питання розмежування владних повноважень між центром і регіонами, адміністративно-територіального устрою, державних символів, конституційно-правової відповідальності, розв'язання державно-правових конфліктів.

На сучасному етапі розвитку науки конституційного права їй притаманна низка взаємопов'язаних тенденцій: а) збільшення кола питань, які вона аналізує; б) розширення методологічного інструментарію наукових досліджень; в) орієнтація на всебічне урахування позитивного досвіду наукових досліджень конституційної теорії і практики інших держав; г) більша орієнтація на забезпечення практичних проблем державотворення; ґ) використання у своїх рекомендаціях результатів політологічних і соціологічних досліджень; д) розширення експертних можливостей науки конституційного права в законотворчому і в цілому в нормотворчому процесі.

Однією з основоположних тенденцій розвитку науки конституційного права України на сучасному етапі є розширення її предмета, що зумовлено демократизацією суспільних відносин, розширенням предмета конституційного регулювання. Зокрема, до її предмета і раніше

належав аналіз політико-правових поглядів науковців із проблем конституціоналізму. Але на сучасному етапі це стає особливо актуальним. Позитивною тенденцією розвитку науки конституційного права України є збагачення її методологічного арсеналу досліджень. Дедалі активніше починає застосовуватися порівняльно-правовий метод, враховується практика державотворчих процесів інших держав.

Завдання науки конституційного права України полягає у визначенні сутності та призначенні відповідної галузі права, розкритті основоположних політико-правових принципів галузі, тенденцій розвитку окремих конституційних інститутів та конституційного права України в цілому. Особлива увага приділяється основам конституційного ладу, у якому втілюються головні напрями побудови в Україні правової, демократичної держави, взаємовідносин особи і держави, становлення суверенітету народу України та форми його реалізації. Критично осмислюючи здобутки державотворення в нашій країні, а також зарубіжний конституційний досвід, наука допомагає втілювати відповідні теоретичні положення і концепції в державно-правову практику. З урахуванням сучасного державотворення в Україні великого значення набуває осмислення таких проблем, як верховенство права, економічний, політичний та ідеологічний плюралізм, поділ влади, взаємодія владних структур, пріоритет загальнолюдських цінностей, роль конституційного законодавства в становленні в Україні демократії, правової держави, дієздатного громадянського суспільства, уникнення державно-правових конфліктів.

Наука конституційного права України являє собою цілісну систему знань. Це означає, що в її складі є відносно окремі комплекси теоретичних положень, теорій, концепцій, які базуються на основі пізнання сутності суспільних відносин, тенденцій їх розвитку в конституційно-правовому полі. Вони тісно пов'язані між собою, оскільки одні теоретичні висновки і положення є основою для інших. Тому система науки конституційного права України становить підпорядковану сукупність відносно самостійних комплексів теоретичних положень у їх логічному взаємозв'язку.

Система науки визначається насамперед системою конституційного права України як галузі права. Вона відображає закономірності самої галузі, бо має обслуговуючий характер, і тому кожному елементу системи права відповідає самостійний розділ конституційно-правової теорії.

Однак це не означає, що система конституційного права України як галузі права повинна ототожнюватися із системою науки, оскільки

перед нею стоять більш складні завдання, аніж просте пояснення призначення відповідних норм та інститутів права. Її завдання включає аналіз загальних закономірностей розвитку конституційного права як галузі права, вивчення предмета цієї галузі, методів конституційно-правового регулювання суспільних відносин, суб'єктів та об'єктів, інститутів, місця галузі в системі права України. Наука визначає свій предмет, систему, методи дослідження, джерела науки. Сукупність теоретичних висновків і положень із зазначених проблем становить перший розділ системи науки, який має назву «Конституційне право України як галузь права і наука». Цей розділ посідає перше місце в системі, оскільки без аналізу проблем, які розглядаються в ньому, неможливо зрозуміти роль конституційного права як галузі, його призначення, функції, завдання, роль відповідних конституційно-правових інститутів у регулюванні суспільних відносин і становленні правової держави.

Другим розділом системи науки конституційного права України є вчення про Конституцію. Йдеться про характеристику цього нормативного акта як Основного Закону держави, його юридичні властивості, функції, принципи, а також тенденції конституційного процесу, аналіз нової Конституції України, механізму її реалізації та реалізації її окремих інститутів і норм, положень про охорону Основного Закону.

Наступну складову частину предмета науки конституційного права становить комплекс теоретичних положень, присвячених основам конституційного ладу України. Вони охоплюють висновки і концепції, пов'язані з проблемами суверенітету, народовладдя, організацією і функціонуванням політичної системи, якістю їх конституційно-правового регулювання. До цього розділу віднесено проблеми закріплення устрою громадянського суспільства; правового статусу засобів масової інформації; ролі держави в економічній сфері в умовах розвитку ринкових відносин; проведення в життя мовної політики; співвідношення принципу верховенства права і законності; забезпечення найвищої юридичної сили Конституції в системі нормативно-правових актів України; прямої дії конституційних норм; захисту суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки; нормативного регулювання державних символів. Актуальною є проблема державно-правового забезпечення захисту основ конституційного ладу.

Самостійним і досить актуальним є розділ науки конституційного права України, присвячений основам правового статусу людини і гро-

мадянина, який включає цілісний комплекс теоретичних положень, висновків і концепцій щодо громадянства України, класифікації основних прав і свобод громадян, тенденцій їх конституційного регулювання на сучасному етапі, характеристики основних обов'язків. Наука аналізує громадянські, політичні, соціально-економічні, культурні права громадян України, механізм, гарантії прав і свобод. У межах цього розділу науки вивчаються правові проблеми статусу іноземців, осіб без громадянства, національних меншин, біженців, реалізації обов'язків громадян.

Складовою частиною науки конституційного права України є комплекс теоретичних ідей, висновків, положень щодо територіального устрою держави. Йдеться про правовий статус Автономної Республіки Крим, адміністративно-територіальних одиниць. Особливого значення набувають розв'язання наукової проблеми чіткого розмежування владних повноважень між центром і регіонами, принципи їх взаємовідносин, тенденції можливого розвитку територіального устрою України.

Важливим розділом науки конституційного права України є розділ, присвячений основам конституційно-правового статусу законодавчої, виконавчої і судової влади, прокуратури, Конституційного Суду, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органів місцевого самоврядування. Теоретичні положення і висновки, концепції науки спрямовані на підвищення ефективності функціонування цих державних і самоврядних органів.

Отже, система науки конституційного права України своєю суттю відповідає системі галузі права. Однак вона є значно ширшою, оскільки вивчає не лише конкретні конституційно-правові інститути і норми, а й загальну характеристику галузі, її особливості, місце і роль конституційного права в національній правовій системі, тенденції розвитку галузі на сучасному етапі розвитку суспільства.

Під впливом соціально-економічних і політичних перетворень змінюється тематика досліджень науки конституційного права — виникають нові проблеми, концепції, розширюється понятійний апарат. Деякі теми розглядаються по-новому з урахуванням зарубіжного і вітчизняного досвіду.

Наука конституційного права України, формулюючи відповідні теоретичні дослідження, висновки, пропонуючи нові концепції, спирається на теоретичні джерела філософського, соціологічного характеру, на здобутки теорії держави і права, науки управління, політології. До таких джерел належать праці вітчизняних і зарубіжних учених,

які розкривають насамперед питання демократії, самоврядування, поділу влади і взаємодії владних інституцій, основ конституційного ладу, верховенства права, побудови правової держави тощо. Концепції і теоретичні підходи вітчизняних і зарубіжних авторів є різними, оскільки ґрунтуються, як правило, на різних методологічних засадах. Їх критичне переосмислення має велике значення для наукового процесу, збагачення науки конституційного права України світовим досвідом конституційно-правового регулювання суспільних відносин. Для забезпечення розвитку наукових досліджень в Україні з конституційної тематики слід враховувати як вітчизняний, так і зарубіжний досвід.

Джерелами науки конституційного права України насамперед є нормативно-правові акти, що містять конституційно-правові норми. Серед них чільне місце посідає Конституція України. Вагому роль відіграють також закони. За роки незалежності в Україні ухвалено закони, в яких втілено чимало ідей учених-конституціоналістів. Наука обґрунтовує концепції і поняття, що закладаються в основу нормативних актів, виявляє тенденції правового регулювання суспільних відносин, розкриває взаємозв'язок між конституційними інститутами, дає доктринальне тлумачення відповідних нормативних приписів.

На основі аналізу чинних конституційних норм та інститутів наука виявляє тенденції взаємовідносин громадянина, держави і суспільства, пропонує шляхи вдосконалення конституційного процесу, розбудови державності на демократичних засадах, формування громадянського суспільства, його головних інститутів. Усе це має велике значення для державотворчого процесу в нашій країні, розвитку демократії.

Наука конституційного права України ґрунтується на реальній конституційно-правовій практиці. Тому такою важливою для наукових висновків та теоретичних положень є практика діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших суб'єктів конституційно-правових відносин. Сьогодні ця практика стає дедалі різноманітнішою. Аналізуючи наявну практику розвитку державно-правових процесів, наука конституційного права України пропонує моделі і механізми розв'язання державно-правових конфліктів, колізій нормативних приписів. Це одне із важливих завдань науки на сучасному етапі її розвитку.

Актуальні проблеми конституціоналізму, державотворення, правового статусу людини і громадянина, конституційного ладу, організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування, територіального устрою, правового статусу інститутів громадянського

суспільства, виборчого процесу, референдумів, державно-правової конфліктології, конституційно-правової відповідальності аналізуються в працях вітчизняних учених.

Для науки конституційного права настав час переосмислення накопичених знань. Запровадження ідеологічної багатоманітності, відмова від «блокового мислення», зближення правових ідеалів, сприйняття національною правовою системою норм міжнародного права дало можливість враховувати позитивний досвід конституційно-правового регулювання суспільних відносин. У конституційно-правових дослідженнях розширюються можливості застосування порівняльно-правового методу аналізу соціальних процесів. Унаслідок цього збагачується як загальна теорія конституційного права, так і конкретні поняття, категорії, теорії і концепції, більш чітко проявляється соціально-політична зумовленість конституційно-правових інститутів, закономірності їх становлення та розвитку.

## § 2. Функції науки конституційного права

Наука конституційного права має характерні функції, що визначаються насамперед її предметом. У них розкриваються її сутність, призначення, роль для правотворчого і правозастосовного процесів, підвищення політико-правової культури населення, фахівців-юристів, для навчального процесу тощо.

Наука конституційного права реалізує кілька взаємопов'язаних між собою функцій, а саме: політичну, методологічну, ідеологічну, прогностичну, експертну.

*Політична функція науки конституційного права* України полягає в тому, що вона спрямована на формування політичних переконань і орієнтацій у суспільстві, на становлення високої політико-правової культури, без якої не існує ні цивілізованого суспільства, ні правової держави. *Ідеологічна функція науки конституційного права* України полягає в тому, що вона аналізує ідеї і цінності, що втілені в чинній Конституції України, а також ідеї і цінності, які бажано було б утілити в державно-правову практику. Наука сьогодні відходить від вузько-класового підходу й орієнтується на загальнолюдські цінності.

На сучасному етапі зростає роль *прогностичної функції науки конституційного права*. Це пов'язано передусім із формуванням нової

правової системи України, основою якої є конституційні норми. Підвищується значення соціального і юридичного прогнозування в стратегії законотворчого і в цілому нормотворчого процесу, прогнозування розвитку конституційного процесу, сприйняття громадянами державно-правових новацій. Конституційно-правові норми й інститути працюють тільки тоді, коли вони сприймаються населенням, не суперечать його світоглядові. Тому розроблення науковцями концепцій законодавчих актів, у яких би враховувалися можливі політичні, ідеологічні, економічні, соціальні, екологічні, демографічні та інші наслідки майбутніх законів, має велике значення для ефективності правової системи в цілому, для досягнення громадської злагоди, забезпечення в Україні демократичної спрямованості розвитку політико-правових процесів.

*Методологічна функція науки конституційного права* України спрямована на допомогу іншим суспільним наукам, позаяк наука конституційного права тлумачить і оперує такими поняттями, як «суверенітет», «основи конституційного ладу», «основи правового статусу людини і громадянина», що мають суттєве значення й для інших галузевих наук.

*Експертна функція науки конституційного права* України знаходить свій вияв у тому, що фахівці з конституційного права дедалі частіше залучаються до проведення експертиз проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів.

### § 3. Методологія науки конституційного права

**Методологія науки** — вчення про методи пізнання конституційно-правових реалій, теоретичне обґрунтування методів і способів пізнання цих реалій, що використовуються наукою конституційного права України. Метод науки — це сукупність правил, прийомів та способів наукового пізнання, які забезпечують отримання об'єктивних і достовірних знань. Під впливом об'єктивних та суб'єктивних чинників відбуваються суттєві зміни в методологічній базі науки. Методологія науки допомагає вирішенню питань розвитку конституційного процесу, його спрямованості, шляхів державотворення. У свою чергу, це дає можливість наукового обґрунтування організації та функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування, оптимального конституційного регулювання основних прав і свобод громадян тощо.



Крім загальних методів аналізу конституційних процесів, ця наука використовує також спеціальні методи, до яких належать: системний, порівняльно-правовий, історичний, метод конкретно-соціологічних досліджень, статистичний тощо.

*Системний метод* дає змогу розглядати сам предмет конституційного права як цілісну взаємопов'язану систему. Такий же підхід використовується і при аналізі кожного правового інституту, виявленні його ролі не тільки в системі конституційного права, а в цілому в правовій системі держави. На основі системного бачення є можливість визначити місце й роль конституційного права в правовій системі України, висвітлити основоположну роль конституційних засад для нормативного регулювання суспільних відносин. Так, положення основ конституційного ладу мають системоутворювальне значення не тільки для конституційного, а й усього законодавства України.

На сучасному етапі в науці конституційного права України суттєво розширюються можливості *історичного методу* дослідження, який дає змогу виявити тенденції конституційно-правового регулювання суспільних відносин, використовувати позитивний досвід минулого для сучасного етапу українського державотворення. Наука в історичному аспекті вивчає розвиток конституційних норм і інститутів, виявляє їх зв'язок із суспільними процесами, роль відповідних норм і інститутів у розбудові правової держави в Україні, формування громадянського суспільства, сучасної правової системи. Тому на нинішньому етапі ширше вивчається історія розвитку Конституції України, поточне конституційне законодавство, практика його застосування. Важливою проблемою є осмислення історії конституційного права дожовтневого (до 1917 р.) періоду розвитку України, внеску в процес державотворення таких видатних політичних діячів і вчених, як П. Орлик, Б. Хмельницький, М. Грушевський, В. Винниченко, М. Драгоманов, С. Дністрянський, В. Липинський, М. Міхновський та ін.

*Метод конкретно-соціологічних досліджень* дає змогу науці виявляти громадську думку щодо розвитку конституційного процесу в Україні, оцінки функціонування відповідних державних інституцій, органів місцевого самоврядування, враховувати результат досліджень для прийняття ними оптимальних рішень.

На сучасному етапі суттєво підвищується значення *порівняльно-правового методу* вивчення конституційних проблем. Він виявляється в порівняльному аналізі конституційних норм та інститутів. Цей метод є важливим інструментом використання позитивного досвіду, накопи-

ченого в конституційно-правовій сфері, виявлення найбільш ефективних моделей нормативного регулювання. Використання зарубіжного досвіду дає змогу втілювати в конституційну практику України перевірену досвідом століть систему парламентаризму і насамперед побудови парламенту на професійних засадах, поділу влади, політичного, економічного та ідеологічного плюралізму, оптимального регулювання конституційно-правового статусу громадян. Зарубіжні фахівці в галузі конституційного права неодноразово залучалися до експертного опрацювання проектів конституційних актів України.

Упродовж останніх років цей метод аналізу державно-правових процесів в Україні набув свого розвитку. Однак, намагаючись використовувати зарубіжний конституційний досвід, слід враховувати, що деякі ідеї і моделі настільки зумовлені національними, релігійними та історичними особливостями, що їх не можна механічно переносити в іншу правову систему. Певні юридичні конструкції, в тому числі й конституційного рівня, можуть досить плідно «працювати» на одному етапі розвитку держави і суспільства, але не дадуть позитивного результату, а то й гальмуватимуть процес державотворення в інших історичних умовах. Це необхідно враховувати в законотворчому і в усьому нормотворчому процесі, при розробці стратегії державотворення. Саме тому актуальним завданням науки конституційного права України в методологічному аспекті є проблема пошуку оптимального співвідношення врахування власного та зарубіжного конституційно-правового досвіду.

*Статистичний метод* допомагає виявляти ефективність конституційно-правових норм та інститутів, оцінювати їх вплив на суспільні відносини. Наука аналізує статистичні дані і на їх основі робить відповідні висновки. Якнайширше цей метод застосовується при аналізі даних, пов'язаних з виборчим процесом, проведенням референдумів. Науковий інтерес має інформація про кількість виборчих комісій різного рівня, їх склад, участь громадян у виборах, рівні їх активності тощо. На цій основі наука дає рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання, подолання негативних явищ у роботі державних органів, органів місцевого самоврядування, депутатського корпусу тощо.

Попри те, що порівняно із попередніми методами *метод державно-правового експерименту* не є абсолютно безспірним з точки зору можливості його використання в конституційно-правовій практиці, він, утім, уже застосовувався в процесі вітчизняного державотворення. Так, відповідно до Закону України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Вор-

зель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» від 5 квітня 2001 р., в Ірпінському регіоні (територія, яка включає місто обласного значення Ірпінь та селища Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області) протягом п'яти років проводився експеримент із запровадження нових форм та методів взаємодії органів місцевого самоврядування на рівні міста — районного центру та навколишніх селищ та сіл. Можливості моделювання певних державно-правових ситуацій на окремих місцевостях чи інституціях ще не досліджені до кінця і сама методика державно-правових експериментів може не раз стати в нагоді при запровадженні нових виборчих систем та форм і методів взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування.

Різноманітність методів науки конституційного права України дає їй змогу комплексно аналізувати відповідні відносини, виявляти шляхи підвищення ефективності функціонування конституційних норм та інститутів, пропонувати оптимальні моделі організації й діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, взаємовідносин між Україною і Автономною Республікою Крим, центром і регіонами тощо. В умовах активізації наукових досліджень в Україні з конституційного права є всі можливості для розширення методологічного арсеналу науки, підвищення її ролі в державотворчому і правозастосовному процесах.

## **§ 4. Конституційне право України як навчальна дисципліна**

Конституційне право України як навчальна дисципліна викладається в державних і недержавних юридичних вищих навчальних закладах, на юридичних факультетах. Як навчальна дисципліна вона спрямована на розкриття основних понять і змісту предмета конституційного права України як галузі і науки, висвітлює методологію науки, розвиток науки конституційного права на сучасному етапі, розкриває основні положення вчення про Конституцію, функції, принципи, юридичні властивості Конституції, її мову і стиль, порядок прийняття і зміни, аналізує особливості конституційних норм і конституційних інститутів, дає загальну характеристику чинної Конституції України.

До завдань конституційного права як навчальної дисципліни також належить розкриття основ конституційного ладу і його захисту, конституційно-правового закріплення суверенітету українського на-

роду, політичного та ідеологічного плюралізму, народовладдя, конституційної відповідальності, поділу влади і взаємодії владних інституцій, закріплення верховенства права, роз'яснення положень верховенства Конституції України, прямої дії конституційних норм, підстави дії на території України міжнародних договорів, конституційно-правових основ проведення мовної політики тощо.

У навчальному курсі розкривається поняття державних символів України, їх сутність і призначення, характеристика законодавства, що регулює статус Державного Прапора України, Державного Герба України та Державного Гімну України.

Значна увага приділяється питанням прав і свобод людини і громадянина, відповідності конституційного регулювання основ їх правового статусу міжнародним стандартам прав людини, принципам конституційного статусу громадянина, тенденціям конституційного закріплення основних прав, свобод і обов'язків громадян країни, аналізу громадянських, політичних, соціально-економічних та культурних прав і свобод, механізму їх захисту, особливостям правового статусу в Україні іноземців і біженців, гарантіям прав національних меншин, гарантіям прав громадян в умовах надзвичайного стану. Дається поняття громадянства, розглядаються категорії осіб, які є громадянами України, аналізуються підстави набуття і припинення громадянства, громадянство дітей при зміні громадянства батьків, компетенція органів, які беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних із громадянством, процедури з питань громадянства. Все це дає широкий діапазон світоглядних уявлень щодо однієї з найважливіших політико-правових проблем сучасності — права і свободи людини та громадянина.

У межах навчального курсу аналізується правовий статус релігійних організацій, засобів масової інформації. Зокрема, висвітлюються права релігійних організацій та громадян, що пов'язані зі свободою віросповідання, розкриваються основи взаємовідносин державних органів і релігійних організацій, статус політичних партій, інших громадських об'єднань, порядок утворення і припинення їх діяльності, правові основи контролю держави за організацією і функціонуванням громадських об'єднань. Аналізується правове становище засобів масової інформації, їх види, взаємовідносини з державою й особою.

У навчальному курсі розкриваються конституційні засади територіального устрою України. Особливо наголошується на конституційно-правовому статусі Автономної Республіки Крим, на принципах територіального устрою держави.

У межах навчального курсу аналізуються поняття, предмет та види референдумів в Україні, порядок їх підготовки і проведення, визначення підсумків, правові наслідки звичайних референдумів і дорадчого опитування. Висвітлюються поняття виборчої системи і виборчого права, типи виборчих систем у світі, в Україні, розкриваються принципи виборчої системи, порядок призначення виборів народних депутатів України, депутатів місцевих рад, процедури голосування і підбиття його підсумків, умови й порядок проведення повторного голосування і повторних виборів, особливості виборів Президента України.

Аналізуються правовий статус Верховної Ради України, її структура, компетенція, функції, розглядається правове становище Голови Верховної Ради, комітетів, дається загальна характеристика правового статусу народного депутата України, депутатів місцевих рад, їх повноваження на сесіях, у постійних комісіях, у зв'язках з державними і громадськими об'єднаннями, виборцями, розкриваються гарантії депутатської діяльності, відповідальності депутатів. Висвітлюються правовий статус Президента України як глави держави, його компетенція, гарантії діяльності, правове становище Кабінету Міністрів України, місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

У межах навчального курсу аналізуються правовий статус прокуратури України, її завдання і функції, судова влада, система судів, порядок призначення і звільнення суддів з посади, принципи судочинства, компетенція Вищої ради юстиції України, її склад, статус Верховного Суду України. Наголошується на гарантіях незалежності і недоторканності суддів, вимоги щодо претендентів на суддівські посади, акцентується на тому, що професійні судді не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь у політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої. Зосереджується увага на тому, що вводяться спеціалізовані суди, судьями яких можуть бути особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів, що ці судді відправляють правосуддя лише у складі колегій суддів.

У навчальному курсі розкривається правовий статус Конституційного Суду України згідно з Конституцією і Законом «Про Конституційний Суд України», аналізуються його склад, порядок призначення суддів, гарантії їх незалежності та недоторканності, повноваження Конституційного Суду, юридична сила його актів.

У навчальному курсі аналізуються Перехідні положення, які вперше знайшли відображення в Основному Законі України, їх значення для розвитку конституційного процесу.

Ознайомлення з національним конституційним законодавством відіграє суттєву роль у формуванні демократичного світогляду, патріотичного ставлення до правової системи своєї держави. Це дає змогу краще орієнтуватися в загальнотеоретичних проблемах, розширює політичний світогляд. Опанування цієї навчальної дисципліни необхідне для набуття широкого професійного світогляду, без якого не може бути повноцінного фахівця у сфері юриспруденції.

## **Контрольні запитання**

1. Що є предметом науки конституційного права України, її системи? Укажіть на її джерела.
2. У чому полягають основні функції науки конституційного права?
3. Якими методами керується наука конституційного права?
4. У чому полягає завдання конституційного права України як навчальної дисципліни?

### § 1. Поняття конституції. Види класифікацій

У перекладі з англійської мови слово «конституція» означає «устрій», з латинської — «затверджую, установлюю». Цей термін відомий ще із часів Римської імперії та періоду феодалізму (наприклад, Павійська Конституція Священної Римської імперії німецької нації 1037 р.), однак у власному розумінні цього слова зазначені акти такими не були і не могли бути. З середніх віків залишились історичні пам'ятки — *хартії*, декларації та інші акти, які стали підґрунтям для майбутніх конституцій. Вони увійшли в історію саме тому, що відповідали потребам суспільного життя в конституційних формах правління, і насамперед обмежували владу монархів, закріплювали засади рівності прав особи.

У вітчизняному правознавстві під Конституцією розуміють основний закон держави, який відображає волю народу і в його інтересах закріплює найбільш важливі засади суспільного ладу і державної організації країни. Як головний закон Конституція являє собою єдиний законодавчий акт, що встановлює принципи організації і функціонування представницьких органів держави, основні права і свободи людини і громадянина, територіальний устрій, форму правління, місце самоврядування тощо. У цьому розумінні конституція як особливий законодавчий акт в правовій системі держави з'явилася у зв'язку з приходом до влади буржуазії. Поява конституцій — це результат довготривалої боротьби між прихильниками феодалізму та буржуазією. Ухвалення конституцій започаткувало створення такого механізму державної влади, який давав змогу управляти суспільними відносинами від імені народу. Водночас у перших конституціях були закріплені права і свободи громадян, які ще й дотепер є досить демократичними. Першою Конституцією у світі стала Конституція США 1787 року, а на європейському континенті — конституції Франції і Польщі, які були прийняті їх парламентами в 1791 році.

Необхідність прийняття конституцій була зумовлена й тим, що в державі значно розширився комплекс суспільних відносин, які підлягали правовому регулюванню. Кількість нормативних актів постійно зростала. У цій ситуації перші конституції були «орієнтиром», без яких неможливо

було забезпечити виконання законів великою кількістю людей, які не знали і не могли знати всіх законів держави. І вихід тут був знайдений у тому, що в досить зрозумілий, доступний і всім відомий Закон були зібрані основні правила і принципи суспільного життя й доведені до широкого загалу. Крім того, прийняття конституцій частково було зумовлено й тим, що буржуазні держави досить часто хотіли заручитися союзниками (наприклад, у торгівлі) і продемонструвати перед ними найвигідніші сторони своєї внутрішньої й зовнішньої політики. Тому конституції виступали своєрідною «візитною карткою» держави, її «паспортом».

Таким чином, конституції з'явилися в державах буржуазного типу у зв'язку з необхідністю проголошення й гарантування прав і свобод особи, для забезпечення правових засад буржуазного правопорядку, закріплення позицій держав у міжнародних відносинах.

Термін «конституція» має матеріальне і формальне значення. У матеріальному значенні конституція являє собою писаний акт, який встановлює засади суспільного ладу, форму правління і територіального устрою, засади організації центральних і місцевих органів влади, їх компетенцію і взаємовідносини, державну символіку, столицю, основні права і свободи людини і громадянина тощо.

У формальному значенні конституція — це закон, який має найвищу юридичну силу порівняно з іншими законами. Конституція — це закон законів. Вона не може бути змінена звичайним законом, і внесення змін до неї потребує відповідних змін тих законів і підзаконних актів, що діяли на той час.

Від існуючих у державі численних законів Конституція відрізняється тим, що вона є головним джерелом конституційного права, у якому в систематизованій формі закріплені найважливіші правові норми держави і який стоїть над усіма іншими законами через значення норм, правил, що в ній містяться, і особливих гарантій їх реалізації. На відміну від інших галузевих законів, Конституція регулює надзвичайно широке коло суспільних відносин, які охоплюються терміном «державний устрій».

**Конституція України** — це єдиний нормативно-правовий акт, який має особливий характер і з допомогою якого український народ виражає свою суверенну волю, утверджує основні засади устрою суспільства і держави, визначає систему і структуру державної влади і місцевого самоврядування, основи правового статусу особи, територіального устрою держави.

Соціально-політична сутність Конституції України полягає в тому,



що вона являє собою суспільний договір, де знайшли закріплення політичні інтереси найрізноманітніших соціальних груп населення. Вона відображає баланс інтересів суспільства.

Конституція України регулює досить широке коло суспільно-політичних відносин. Об'єктом такого регулювання є: засади народовладдя, конституційного ладу, принципи формування владних структур, народний і національний суверенітет; основні права і свободи, обов'язки людини і громадянина; державні символи України; засади взаємодії державних та недержавних інституцій; територіальний устрій України; засади взаємовідносин центральних і місцевих органів України, Автономної Республіки Крим; зовнішньополітичні аспекти діяльності України; форми безпосередньої демократії — вибори, референдум тощо; статус, принципи формування і діяльності, засади взаємовідносин і взаємодії Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України; правовий статус місцевого самоврядування і його органів; статус і основи діяльності Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в державі.

Важливе значення має форма Конституції, на яку безпосередньо впливає її зміст. Форма Конституції — це спосіб організації закріпленого в ній нормативного матеріалу. Конституція має внутрішню і зовнішню форми, тобто систему і структуру. Система Конституції — це зумовлена змістом об'єкта конституційного регулювання організація норм, яка створюється законодавцем з урахуванням вимог національних традицій і законодавчої техніки. Вона виражає послідовність розміщення преамбули, розділів, статей у тексті Конституції. Система дає уявлення про організаційну побудову Конституції України, забезпечує внутрішню зумовленість її розділів, статей.

Структура Конституції — це логічний зв'язок різних інститутів незалежно від місця розміщення норм у тексті Конституції. Так, норми, які складають один інститут, можуть бути розмішені в різних розділах, але їх сукупність діє в єдності. Для внутрішньої структури не має значення, становить той чи інший інститут окремий розділ, хоч це було б і бажано. Важливим є реальний взаємозв'язок і супідрядність норм, які становлять зміст конкретних конституційних інститутів.

Конституція України 1996 року має Преамбулу, 15 розділів, 161 статтю.

**Преамбула** — вступна частина Конституції. У ній відсутній заголовок. Вона містить найбільш принципові положення, ідейні мотиви, у яких зазначена головна мета прийняття Конституції. У загальному змісті

Конституції преамбула посідає чільне місце як основа для тлумачення всієї системи державно-політичного ладу України. Вона складається з дев'яти абзаців і охоплює три великі, логічно пов'язані частини, які утворюють єдине ціле. По-перше, вона констатує порядок здійснення установчої влади народу; по-друге, вказує юридичну підставу виникнення України як незалежної держави; по-третє, визначає загальну мету прийняття Конституції: забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, зміцнення громадської злагоди в Україні, розвиток і зміцнення демократичної, соціальної, правової держави. Преамбула Конституції України порівняно з її текстом вирізняється не лише за змістом, а й стилем викладу — вона більш патетична, порівняно зі статтями Конституції має вагоме емоційне навантаження. У зв'язку з важливим значенням вирішення принципових питань функціонування держави і суспільства першим у Конституції йде розділ «Загальні засади», який закріплює засади конституційного ладу. Далі розміщені такі розділи: «Права, свободи та обов'язки людини та громадянина», «Вибори, референдум», «Верховна Рада України», «Президент України», «Кабінет Міністрів України», «Інші органи виконавчої влади», «Прокуратура», «Правосуддя», «Територіальний устрій України», «Автономна Республіка Крим», «Місцеве самоврядування», «Конституційний Суд України», «Внесення змін до Конституції України», «Прикінцеві положення», «Перехідні положення».

Важливе значення для Конституції мають мова і стиль. До мови Конституції є обов'язковими вимоги: точність, ясність викладення норм, неприпустимість різного тлумачення конституційних приписів, однозначність у розумінні термінів, наявність чітких понять, неприпустимість застосування синонімів. Стиль Конституції має бути документальним.

Класифікація конституцій дає можливість орієнтуватися в їх багатоманітності, краще їх розрізняти, зіставляти одну з одною, допомагає зрозуміти природу і особливості конституцій, з'ясувати їх зміст.

Конституції можна класифікувати за різними ознаками:

*за часом дії* — постійні і тимчасові. Тимчасові звичайно приймаються на встановлений строк або до настання якоїсь певної події. Постійні характеризуються встановленням необмеженого строку їх дії, що, однак, не гарантує їх довічності, а лише вказує на цілі законодавця на час їх прийняття;

*за політичним режимом* — демократичні і авторитарні. Перші гарантують здійснення основних прав і свобод, періодичність виборів

органів влади, вільне створення і діяльність політичних партій та ін. Авторитарні конституції (особливо тоталітарні) забороняють діяльність політичних партій, закріплюють монопольну ідеологію та ін.;

*за формою правління*, залежно від порядку заміщення посади (поста) глави держави, їх поділяють на монархічні і республіканські;

*за формою політично-територіального устрою* — на унітарні й федеративні;

*за способом прийняття* — на народні та даровані. Народними вважають конституції, які приймаються парламентами або установчими зборами чи виборцями шляхом голосування на всенародному референдумі. Даровані (октройовані) конституції запроваджувалися одностороннім актом глави держави (монарха), який дарував конституцію, як правило, не з доброї волі, а через те, що боявся втратити трон в результаті народних виступів. Прикладом є Конституція Японії 1889 року;

*за порядком зміни (формальними ознаками)* — жорсткі, гнучкі, змішані. Жорсткі конституції мають на меті забезпечення стабільності державного ладу, який, у свою чергу, сприяє зміцненню їх авторитету і відповідно стабільності конституційного ладу. Є різні способи забезпечення жорсткості конституцій (прийняття кваліфікованою більшістю, затвердження референдумом та ін). Для гнучких конституцій характерна їх зміна в тому ж порядку, як і звичайних законів. Змішаних конституцій у світі дуже мало (наприклад, Конституція Республіки Мальта). Одна частина конституційних норм таких конституцій може бути змінена кваліфікованою більшістю, а інша — простою більшістю;

*за зовнішньою формою* — писані і неписані. Писані конституції являють собою кодифіковані акти, у яких усі питання конституційного характеру врегульовані в єдиному документі. Неписані конституції характеризуються тим, що питання конституційного характеру знаходять своє закріплення не в одному, а в кількох нормативних актах. До неписаної конституції інколи відносять окремі парламентські закони, судові прецеденти, звичаї, доктринальні тлумачення;

*за відповідністю реальним відносинам у суспільстві* — реальні і фіктивні (формальні). Реальною визнається конституція, яка відповідає реальним відносинам у суспільстві і регулює їх своїми нормами. Фіктивними, або ж формальними, вважаються конституції, які містять такі конституційні положення, які не отримують реалізації на практиці.

Конституція України, яка набрала чинності в день її прийняття 28 червня 1996 р., є реальною, демократичною, унітарною, народною, жорсткою, писаною.

## § 2. Функції, принципи та юридичні власності Конституції України

Роль конституції в суспільстві проявляється в її функціях, під якими слід розуміти суспільне призначення Конституції та способи реалізації її конституційних норм. Питання про функції Конституції є спірними. Різні вчені виокремлюють різну їх кількість. Для конституції характерні такі основні функції. **Політична функція**, яка означає, що Конституція закріплює засади конституційного ладу, політичного режиму, проголошує народовладдя, визначає напрями розвитку суспільства. Вона визнає і закріплює політичну багатоманітність, багатопартійність, надаючи різним політичним силам рівні можливості в отриманні державної влади. Конституція водночас забороняє дії, спрямовані на насильницьку зміну засад конституційного ладу, створення військових формувань. **Юридична функція** пов'язана з тим, що Конституція є Основним Законом держави, базою системи національного права. Вона встановлює основоположні правові приписи, які є визначальними для інших галузей права. Оскільки норми Конституції мають найвищу юридичну силу, то вона забезпечує впорядкованість і необхідне правове регулювання суспільних відносин з допомогою взаємопов'язаних і внутрішньо підпорядкованих нормативних актів держави. **Установча функція** полягає в тому, що Конституція встановлює основні політико-правові інститути держави і суспільства, визначає основи правового статусу громадян, систему органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо. **Ідеологічна функція** виявляє себе в тому, що Конституція закріплює основоположні цінності (демократія, суверенітет народу, права людини і громадянина тощо), виконує важливу роль стосовно державних і самоврядувальних інституцій, громадян і посадових осіб, орієнтує їх на виконання законів, шанування закріплених у ній цінностей. **Обмежувальна функція** полягає в тому, що конституційні норми створюють основу і визначають межі діяльності державних органів, стримують узурпацію і монополізацію влади певними владними структурами державної влади. **Зовнішньополітична функція** знаходить свій вияв у тому, що інші держави й народи за змістом Конституції можуть робити висновки про рівень демократизму держави. Конституція — це своєрідний «паспорт» держави, її конституційного устрою.

Надзвичайно важливі засади державного будівництва відображені в **принципах Конституції**, які є визначальними засадами, головними

ідеями, що закріплюють закономірності розвитку економічної, політичної та соціальної систем суспільства, правовий статус людини і громадянина і які повинні братися до уваги при створенні поточного галузевого законодавства. Конституційні принципи визначають сутність Конституції, її зміст, а також основи всіх галузей національного права. Принципи мають нормативний характер, вони є обов'язковими для виконання.

Основними є такі принципи Конституції України: народовладдя; державного суверенітету; пріоритету прав і свобод людини і громадянина; унітаризму; поділу влади; демократичної, соціальної, правової держави; верховенства права; політичного, економічного та ідеологічного плюралізму; законності; свободи особи і її розвитку; рівноправності всіх громадян незалежно від національності та інших обставин; поєднання форм прямої та представницької демократії.

Під **юридичними властивостями Конституції** розуміють ті її ознаки, що характеризують Конституцію як Основний Закон держави і суспільства. Серед юридичних властивостей Конституції України найбільш важливими є такі:

1. *Установчий характер.* У Конституції закріплюються найважливіші права, свободи та обов'язки громадян, система й основні принципи діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

2. *Вища юридична сила (юридичне верховенство).* Усі закони та інші нормативно-правові акти повинні відповідати Конституції України. Акт, який не відповідає Конституції, є неконституційним і або скасовується, або приводиться у відповідність до неї. Якщо є потреба інакше, ніж за Конституцією, врегулювати суспільні відносини, слід спочатку змінити чи доповнити Конституцію.

3. *Особлива юридична природа.* Конституція має свій особливий предмет правового регулювання, унормовує найважливіші суспільні відносини, а саме: основи правового статусу людини і громадянина, територіальний устрій, виборчу систему, референдуми, систему і принципи діяльності органів державної влади, їх компетенцію тощо.

4. *Нормативність.* Як Основний Закон держави Конституція України обов'язкова до виконання всіма суб'єктами права і є актом постійної і прямої дії.

5. *Підвищена стабільність.* Нестабільність Конституції призводить до необхідності значних змін і доповнень до чинного законодавства, скасування багатьох актів і прийняття нових, що не завжди є доцільним. Конституція — Основний Закон, і вона має бути стабільною.

6. *Особливий порядок прийняття і зміни Конституції.* На відміну від проектів звичайних законів, проект Конституції, як правило, оприлюднюється і обговорюється зацікавленими суб'єктами, насамперед громадянами України. Приймати і змінювати Конституцію України мають право Верховна Рада України, а також народ України через всеукраїнський референдум. Парламент України приймає зміни до Конституції не менш як двома третинами від конституційного складу (статті 155, 156 Конституції України).

7. *Підвищений ступінь охорони з боку держави.* Суть цієї дуже важливої властивості Конституції полягає в тому, що Конституція містить норми, за допомогою яких забезпечується непорушність Основного Закону. В Україні функціонує Конституційний Суд України, на який покладено забезпечення, насамперед, конституційності, законів та деяких інших нормативно-правових актів.

8. *Конституція є основою розвитку галузевого законодавства,* яке розвивається відповідно до конституційних положень.

9. *Підсумковий характер Конституції.* Конституція є вираженням ступеня суспільного розвитку, якого досягла держава, юридичним відображенням об'єктивного ходу історичного розвитку суспільства і держави, правовою формою суспільного прогресу, рівня правової культури соціуму.

10. *Програмний характер.* Конституція визначає перспективи розвитку держави і суспільства, тенденції та напрями розвитку, основні цілі соціального прогресу, містить основні принципи здійснення влади, є орієнтиром розвитку всієї правової системи держави.

Юридичні властивості Конституції України свідчать про те, що вона є специфічним нормативним актом у національній правовій системі, основою державотворення і правотворення в Україні.

### § 3. Тлумачення Конституції України

Термін «тлумачення» (інтерпретація) багатозначний. Поняття «інтерпретація» походить від латинського *Interpretatio* — роз'яснення. У гуманітарних науках тлумачення розуміють як спосіб пізнання різних об'єктів людської культури або розуміння писемних джерел. Саме в останньому аспекті застосовується цей термін, коли йдеться про тлумачення права. Але сам термін «тлумачення права» можна розуміти і як процес мислення, спрямований на з'ясування змісту норм права, і як

результат цього процесу мислення, котрий виражається в сукупності суджень, у яких відображається зміст норм, що є об'єктом тлумачення. Тлумачення правових норм може бути офіційним і неофіційним, розширеним і обмеженим, автентичним, доктринальним, комплексним, нормативним, казуальним, судовим, адміністративним тощо.

Офіційне тлумачення здійснюється уповноваженим державним органом, формулюється в спеціальному акті і формально є обов'язковим для відповідного кола виконавців роз'ясненої норми. Поняття «офіційне тлумачення Конституції і законів» відбито в конституційному законодавстві України. Проблема офіційного тлумачення стає однією з найбільш актуальних і складних конституційно-правових проблем сьогодення, оскільки йдеться про ефективність реалізації Конституції й законів, які визначають напрями розвитку правової системи держави.

У процесі тлумачення зміст правових норм розкривається через знання мови, якою вони сформульовані, знання про системні зв'язки цих норм, їх походження і функціонування. Їм відповідають способи тлумачення: граматичний, системний, телеологічний (цільовий), логічний, історико-політичний. Тлумачення, як будь-який процес мислення, відбувається за законами і правилами логіки, тобто кожне положення, що інтерпретується, має бути обґрунтованим, доведеним.

Тлумачення Конституції та законів України — особливий вид правової діяльності Конституційного Суду України, інших органів державної влади, суб'єктів права, спрямованих на з'ясування і роз'яснення правових норм із метою охорони і забезпечення стабільності конституційного ладу, гарантування прав людини і громадянина, усіх форм реалізації права, вирішення правових колізій.

Офіційне тлумачення Конституції та законів України, відповідно до ст. 150 Основного Закону, дає тільки Конституційний Суд України. Таке тлумачення має офіційний характер і може виходити виключно від компетентного державного органу. Офіційне тлумачення Конституції України органом конституційної юрисдикції — це діяльність Конституційного Суду в межах законодавчо встановлених процедур з допомогою апробованих наукою і практикою прийомів і способів по подоланню неоднозначного розуміння конституційних норм. Необхідність тлумачення норм Конституції України пов'язана із потребою забезпечення їх реалізації.

Одним із головних способів тлумачення Конституції України є **граматичний**. У літературі його ще називають філологічним, мовним. Він базується на знанні мови, якою сформульовані юридичні норми,

на використанні правил синтаксису, морфології. Інтерпретатор (у нашому випадку Конституційний Суд України) при граматичному тлумаченні аналізує одночасно як лексику і синтаксичну побудову речень, так і зміст тексту конституційної норми, норми поточного закону. Паралельно вивчаються юридично-технічні засоби вираження волі законодавця в нормі, що тлумачиться. Спеціальні юридичні знання і навички, високий рівень правосвідомості — необхідні умови ефективності діяльності щодо офіційного тлумачення Конституції і законів України. Це є одним із чинників стосовно високих вимог до претендентів на пост судді Конституційного Суду.

Юридичною наукою напрацьовано низку правил граматичного тлумачення, які органи конституційної юрисдикції повинні застосовувати. По-перше, словам і виразам необхідно надавати того значення, яке вони мають у сучасній літературній мові. Надання словам іншого значення, що різниться від загальнозживаного, повинно бути обґрунтованим, доведеним за допомогою інших способів тлумачення або впливати з легальних дефініцій. По-друге, якщо законодавець за допомогою легальної дефініції (визначення, поданого в законі) або в інший спосіб визначив термін, то саме в цьому, а не в іншому значенні його слід застосовувати. По-третє, значення терміна, встановленого законодавством для певної галузі права, недопустимо поширювати на інші галузі без достатніх підстав. Щоправда, ця вимога не повною мірою стосується конституційної термінології, оскільки конституційне право містить багато загальних понять, дефініцій, норм-принципів тощо. По-четверте, якщо в законі не дається визначення терміна, то його слід розуміти так, як він застосовується в юридичній науці і на практиці. По-п'яте, недопустимо ідентичним формулюванням одного й того самого закону надавати різного значення, якщо це не впливає із закону. По-шосте, забороняється без достатніх підстав надавати різним термінам одного значення. По-сьоме, недопустимим є таке тлумачення, при якому окремі слова закону тлумачилися б як зайві<sup>1</sup>. Безумовно, слід урахувати специфіку мови. Наприклад, в українській мові є такі специфічні терміни, як «рада», «група», «голова», котрі можуть стати предметом як офіційного, так і неофіційного тлумачення.

При тлумаченні Конституції і законів України Конституційний Суд обов'язково застосовує **системний метод тлумачення**, що впливає з такої якості правових норм, як системність. Він допомагає встановити

<sup>1</sup> Див.: Черданцев А. Ф. Толкование права // Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. — Т. 2: Теория права. — М., 1998. — С. 328–329.



зміст правових норм на основі використання знань про їх логічні зв'язки з іншими нормами. При системному тлумаченні обов'язково визначається місце норми в системі права, галузі права, інституті права. Далі встановлюються норми, що логічно пов'язані з нормою, яка є об'єктом тлумачення. Знання про їх зміст використовуються для уточнення змісту норми, що тлумачиться. З'ясувати сутність конституційної норми можливо при їх системному аналізі з іншими нормами, які є близькими за змістом або ж деталізуються в конституційному тексті. Так, норми основ конституційного ладу України деталізуються і системно взаємопов'язані з іншими розділами Конституції України. Наприклад, щоб з'ясувати зміст ст. 6 Конституції про поділ державної влади, необхідно проаналізувати інші розділи Основного Закону, у яких встановлюється компетенція вищих органів державної влади України.

Системне тлумачення дає можливість виявити суперечності та колізії в законодавстві, ті норми, які хоча формально і не скасовані, але фактично не діють, встановити зв'язок загальних і спеціальних норм, допомагає правильно зрозуміти сферу їх дій, коло осіб, на яких поширюється ця дія, зміст того чи іншого конституційного терміна. При системному тлумаченні необхідно враховувати найбільш типові функціональні зв'язки правових норм, до яких належать: а) зв'язок норми, що тлумачиться, з нормою, яка в той чи інший спосіб розкриває зміст терміна, який використовується в нормі, що тлумачиться; б) зв'язок загальних і спеціальних норм; в) зв'язок відсильних статей; г) зв'язок близьких за змістом одновидових норм, які перебувають у співвідношенні загальної і спеціальної норм.

Разом з тим не всі ці характеристики можуть бути поширені на конституційний текст. Наприклад, загальним правилом є те, що спеціальна норма скасовує загальну; тобто при конкуренції загальної і спеціальної правових норм застосовується остання, причому в чітко визначених межах. Цей принцип взаємодії спеціальної і загальної правових норм не діє щодо конституційних норм, оскільки, згідно зі ст. 8 Конституції України, її норми мають вищу юридичну силу і є нормами прямої дії. Відповідно жоден нормативно-правовий акт, жодна норма права прямо або опосередковано не можуть обмежувати дію конституційних норм. За наявності колізій конституційних норм і норм окремих галузей права діють перші. Це основа забезпечення конституційної законності, стабільності правової системи України.

Системний метод тлумачення Конституційним Судом Конституції і законів України спрямований на виявлення в процесі інтерпретацій-

ної діяльності системотворчих зв'язків конституційних норм і права в цілому, тобто їх субординації, координації, походження тощо. Конституційні норми і конституційні інститути становлять єдине ціле і в рамках цієї єдності виконують свої завдання. Тому, даючи тлумачення Конституції України, Конституційний Суд інтерпретує відповідну конституційну норму в системному зв'язку з іншими конституційними приписами. При цьому одержані в процесі конкретизації окремої конституційної норми результати не повинні суперечити змісту інших конституційних норм або Конституції України в цілому, її фундаментальним основам і насамперед принципам конституційного ладу. Конституція України — єдиний документ, і всі її положення мають тлумачитися системно, у взаємозв'язку. Тому перед Конституційним Судом при інтерпретації Конституції завжди стоїть і завдання тлумачити кожну конституційну норму в її системному зв'язку з іншими нормами, оскільки тільки в системній єдності забезпечується реалізація Конституції як нормативно-правового акта, що відіграє особливу роль у національній правовій системі України. Конституційний Суд, застосовуючи в процесі тлумачення системний метод інтерпретації конституційних норм, виходить як з ієрархії норм Конституції, так і з їх системного взаємозв'язку і взаємодії.

**Телеологічний** (цільовий) спосіб тлумачення конституційних норм має суттєве значення для інтерпретації Конституції. Тлумачення конституційної норми неможливе без урахування мети, закладеної в ній. Законодавець, приймаючи нормативні акти, ставить перед собою відповідні цілі, які з'ясовуються в процесі тлумачення, але не підлягають сумніву щодо їх доцільності. Ця обставина уточнює зміст поняття «телеологічне тлумачення».

При тлумаченні Конституційним Судом норм Конституції і законів України орган конституційної юрисдикції завжди звертається до телеологічного способу тлумачення, оскільки намагається в такий спосіб з'ясувати, яку мету ставила перед собою Верховна Рада України, приймаючи відповідний закон. Цей спосіб тлумачення спрямований на з'ясування мети прийняття закону. Причому при розробці законопроекту тут ставляться не лише тактичні, а й стратегічні завдання унормування відповідного блоку суспільних відносин, не тільки тимчасові, а й перспективні цілі й завдання. Все це необхідно враховувати для того, щоб у процесі офіційного тлумачення не спотворити волю законодавця. Не слід забувати, що саме парламент втілює волю народу в законодавчі приписи і тільки Верховна Рада України є єдиним органом

законодавчої влади. Завдання Конституційного Суду — виявити позицію парламенту, мету прийняття відповідного закону і дати обґрунтоване тлумачення його норм, коли в цьому виникає потреба.

Аналіз рішень Конституційного Суду України дає змогу виявити правові позиції органу конституційної юрисдикції щодо найбільш гострих проблем. Конституція закріплює багато цінностей, і якщо вони конкурують між собою, то, природно, виникає проблема вибору, акцентування на конкретні цінності. При тлумаченні Конституції може виникнути конкуренція цінностей, наприклад, з одного боку, між забезпеченням стабільності конституційного ладу, територіальної цілісності держави, а з другого — між забезпеченням прав людини і громадянина, між правами більшості населення і правами національних меншин у мовній сфері тощо. Тлумачачи конституційні норми, Конституційний Суд не може своєю правовою позицією «підправляти» правову позицію парламенту. В умовах, коли суспільство перебуває на перехідному етапі свого розвитку, Конституційному Суду України дедалі частіше доводиться мати справу з проблемою обрання пріоритетів і цінностей при перевірці актів на конституційність, офіційному тлумаченні Конституції України і законів.

**Логічний** спосіб тлумачення конституційної норми — це процес, у якому інтерпретатор за допомогою логічних прийомів оперує з матеріалом самої норми, не звертаючись до інших способів тлумачення. У результаті таких операцій загальний, абстрактний зміст конституційної норми набуває конкретного характеру, тобто наближається до реальних життєвих ситуацій. Тлумачення правових норм має два рівні: а) науково-теоретичний, коли інтерпретується не тільки конкретний зміст волі законодавця, а і її загальний зміст. При цьому юридичні поняття розглядаються у світлі загальної характеристики права як суспільного явища, його сутності, різних закономірностей розвитку. Відповідно інтерпретація закону на цьому рівні є ширшою і різноманітнішою, ніж правозастосовне тлумачення; б) практико-прикладне тлумачення чинного права, яке являє собою встановлення змісту закону щодо різних суб'єктів і життєвих ситуацій.

При логічному способі тлумачення правових норм застосовуються такі прийоми, як: а) логічне перетворення; б) логічний аналіз понять; в) висновок за ступенем (*a fortiori*); г) висновки за аналогією; г) висновки від протилежного (*argumentum a contrario*); д) доведення до абсурду (*redicto ad absurdum*) тощо. Логічний аналіз понять є однією з найбільш поширених і складних операцій у тлумаченні.

**Історико-політичний** (іноді його називають історичним) метод у теорії права покликаний виявляти конкретно-історичні умови прийняття нормативно-правового акта або умови його застосування. Інтерпретатор Основного Закону (стосовно офіційного тлумачення Конституції — це судді Конституційного Суду) спирається при тлумаченні на знання конкретно-історичних умов і обставин прийняття Конституції, запропонованих у ході конституційного процесу варіантів нормативного закріплення тих чи інших блоків суспільних відносин. Процес пізнання виходить за межі чинної Конституції і потребує використання інших, нерідко ненормативних джерел. У цьому знаходить свій вияв одна з особливостей цього методу тлумачення конституційних норм. Знання історії прийняття Конституції дає можливість доповнити і розширити відомості про зміст і спрямованість волі законодавця при її прийнятті, встановити, чому ті чи інші конституційні норми прийняті в тій чи іншій редакції. Суттєве значення має аналіз різних проектів Конституції України, а також законопроектів про внесення змін до Конституції України та процедури й етапів внесення змін до Основного Закону України 8 грудня 2004 року.

Цей спосіб тлумачення дає можливість виявити мету, завдання прийняття Конституції, обстановку, у якій відбувався цей процес. Визнаючи важливу роль історичного методу тлумачення Конституції і законів України, слід урахувати й те, що цей спосіб інтерпретації є не головним, а факультативним і може використовуватися не завжди.

Практика діяльності Конституційного Суду України свідчить про те, що в процесі офіційного тлумачення Конституції і законів він застосовує різні способи тлумачення конституційних норм і норм поточного законодавства різних галузей національної правової системи. Найчастіше використовуються граматичний, системний і логічний методи тлумачення. Дуже важливо, щоб у процесі інтерпретаційної діяльності комплексно застосовувалися всі зазначені способи.

Тлумачать норми Конституції України не тільки Конституційний Суд України, а й інші державні органи, організації, вчені, різні суб'єкти права. Але офіційне тлумачення, результати якого мають загальнообов'язкове значення, дає тільки орган конституційної юрисдикції. Правотлумачувальна діяльність цього органу розширюється, збагачується і має суттєве значення для забезпечення стабільності конституційного ладу України, прав і свобод людини і громадянина.

## § 4. Реалізація Конституції України

Ухвалення Конституції є лише початком конституційного регулювання. Конституція формулює відповідні вимоги до поведінки суб'єктів права, а реалізується тільки тоді, коли вона втілюється в практичній діяльності державних інституцій і громадських організацій, у поведінці різних суб'єктів правовідносин. Реалізація конституційних приписів має велике значення, виходячи з юридичних властивостей Конституції, і насамперед із того, що вона має найвищу юридичну силу у правовій системі держави. Предмет правового регулювання Конституції — не якась одна сфера суспільних відносин, а всі сфери, і в кожній із них виявляється її активна роль. І якщо конституційні норми «не працюють», то це негативно впливає і на норми галузевого законодавства. Тому активно використовуючи закладений у Конституції України потенціал, можна суттєво вплинути на всі соціальні процеси.

**Реалізація Конституції** — це втілення на практиці закладених у ній демократичних цінностей для забезпечення прав і свобод особи. Демократичний державно-правовий розвиток українського народу не може реалізовуватися за межами конституційних приписів. Саме Конституція юридично оформляє основні параметри державності, розподіляє повноваження між владними структурами, наділяє громадян, їх об'єднання правами і покладає обов'язки, створює правові передумови забезпечення в країні демократичного політичного режиму.

**Реалізація конституційних норм** — це втілення приписів Конституції в правомірних діях громадян, юридичних осіб, державних органів, їх посадових осіб. Їхнє виконання відбувається в чотирьох формах: дотримання, використання, виконання і правозастосування. Реалізація цих норм пов'язана з правомірною поведінкою суб'єктів конституційно-правових відносин, поведінкою, яка відповідає конституційним приписам.

**Механізм реалізації конституційних норм** — це сукупність правових і інституційних елементів, з допомогою яких забезпечується на практиці втілення конституційних приписів. Механізм їх реалізації не обмежується суто юридичним блоком, оскільки на цей процес суттєво впливають соціально-економічна і політична ситуації, рівень правової і загальної культури, моралі, соціально-психологічна ситуація в країні, історичний етап розвитку держави і суспільства, геополітичний чинник. Важливим елементом механізму реалізації Конституції є державні інституції, органи місцевого самоврядування, які забезпечують за-

стосування конституційних норм у процесі нормотворчості, правозастосовної і правоохоронної діяльності (інституційний блок).

**Дотримання конституційних норм** — це така форма їх реалізації, за якої суб'єкти державно-правових відносин утримуються від дій, що суперечать нормам Конституції України. Так, стаття 68 Основного Закону встановлює, що кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Це модель пасивної поведінки суб'єктів правовідносин. У цій формі реалізуються заборонні конституційні норми. У їх основу покладені заборонні диспозиції. Заборонна диспозиція — це вимога до суб'єктів права утримуватися від певного варіанта негативної поведінки. Вимога дотримання конституційних приписів адресована всім без винятку суб'єктам права. Кількість норм-заборон у Конституції України є незначною.

**Виконання конституційних норм** — це активна поведінка суб'єктів правовідносин, яка впливає із конституційних приписів. Їх виконання, на відміну від дотримання, зумовлює не пасивну, а активну поведінку суб'єктів права. У Конституції встановлені такі способи виконання норм: а) усі суб'єкти права повинні виконувати Конституцію і закони; б) Українська держава зобов'язана виконувати міжнародні договори, якщо вони ратифіковані Верховною Радою України; в) громадяни повинні виконувати свої обов'язки.

**Використання конституційних норм** — це форма їх реалізації правомочними суб'єктами права шляхом реалізації поданих їм суб'єктивних прав у вигляді дозволу або правомочності. Причому цей дозвіл суб'єкт реалізує на свій розсуд і своїми діями. Наприклад, громадянин може брати участь у виборах і референдумах, а може це право не реалізовувати. Так, згідно з Конституцією України (ст. 71), вибори до органів державної влади та місцевого самоврядування є вільними, тож ніхто не може примушувати громадянина брати участь у виборах і визначати, за кого він має голосувати. Використовуючи конституційні норми, громадяни реалізують надані їм Основним Законом права на працю, на освіту, на житло та ін. Прикладом цієї норми є така: «Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності» (ч. 1 ст. 41 Конституції України).

**Застосування конституційних норм** — це владна організуюча діяльність державних та інших органів, осіб, мета якої полягає в забезпеченні адресатам цих норм реалізації їх прав і обов'язків. Застосу-

вання цих норм як форма реалізації Конституції України має місце в правозастосовній діяльності органів державної влади та інших суб'єктів і відбувається у встановленому законом порядку.

У конституційно-правовій сфері виконання і використання конституційних норм суб'єктами державно-правових відносин не завжди є достатнім для їх реалізації. У певних випадках необхідні позитивні дії державних органів та органів місцевого самоврядування, громадських формувань та інших суб'єктів права.

Для застосування конституційних норм принципове значення має ст. 8 Конституції України, згідно з якою норми Конституції України є нормами прямої дії. Це положення вперше було закріплено в конституційній практиці нашої держави. Але нормативний блок механізму реалізації Конституції передбачає можливість як безпосереднього застосування її норм, так і опосередкованого, тобто через норми галузевого законодавства. Застосовуючи конституційні норми, немає сенсу і необхідності протиставляти безпосередню і опосередковану форми їх реалізації, оскільки найчастіше норми Конституції України реалізуються разом із нормами різних галузей національної правової системи. Це пов'язано з тим, що самих норм Конституції не завжди буває достатньо для втілення на практиці конституційних приписів. Специфіка конституційних норм полягає в тому, що вони недостатньо захищені власними санкціями, на відміну від інших галузей права.

## § 5. Внесення змін до Конституції України

Порядок внесення змін до Конституції України визначається в розділі XIII Основного Закону. Він спрямований на забезпечення як стабільності конституційного ладу, так і динаміку його розвитку з урахуванням суспільних потреб, що постійно змінюються. Аналіз норм цього розділу дає підстави стверджувати, що Конституція України належить до жорстких, важко змінюваних актів, що вона може бути змінена лише в особливому, закріпленому нею порядку. Саме сталий процесуальний порядок внесення до неї змін забезпечує стабільність правового захисту і можливість часткової зміни окремих положень у разі необхідності. Таким чином забезпечується, з одного боку, стабільність суспільних відносин, а з другого — можливість їх подальшого розвитку на демократичних засадах.

Уперше в практиці конституційного регулювання в Україні вводиться диференційований підхід до зміни конституційного тексту.

Право подання до Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до Конституції України (крім розділів I, III і XIII) надається лише Президенту України та не менш як третині народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. Цей законопроект має бути попередньо обговорений і схвалений простою більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. Остаточне рішення щодо внесення змін до Конституції приймається тільки на наступній черговій сесії Верховної Ради не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Ще складніший порядок внесення змін до Конституції України встановлюється стосовно тих розділів, які становлять її фундаментальну основу. Згідно зі статтею 156 Конституції, законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради. Такий законопроект ухвалюється кваліфікованою більшістю, не менш як двома третинами від конституційного складу Парламенту. Чинним цей закон вважається тільки від часу затвердження його всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Частина 2 ст. 156 забороняє повторне подання законопроекту про внесення змін до цих розділів Конституції з одного й того ж питання на розгляд Верховної Ради України того самого скликання. Це може зробити Парламент лише наступного скликання.

Передбачений у Конституції України ускладнений механізм зміни конституційного тексту спрямований на забезпечення стабільності конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина. Так, згідно зі ст. 157 Конституції Основний Закон держави не може бути змінений, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Це, звичайно, не означає, що другий розділ Конституції, присвячений основним правам, свободам і обов'язкам людини і громадянина, не може бути змінений взагалі. Конституція передбачає можливість подальшого розширення конституційних прав і свобод, посилення їх гарантованості. Згідно з частиною 1 ст. 22 Конституції, права і свободи людини і громадянина не є вичерпними. Тим самим конституційно



визнається можливість розширення кола основних прав і свобод особи. Водночас ні за яких обставин не може бути змінена Конституція України в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Досить важливим є положення ст. 158 Конституції України, яке забороняє повторне подання до Верховної Ради одного й того самого законопроекту, якщо він уже розглядався Парламентом України і був ним відхилений, раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Ця конституційна норма спрямована на збереження стабільності Конституції. Її стабільності сприяє й те, що Верховна Рада протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.

Основний Закон вимагає обов'язкового висновку Конституційного Суду України щодо конституційності законопроектів про внесення змін до Конституції з питань, які стосуються національної безпеки України, забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Так, згідно зі ст. 159 Конституції України, законопроект розглядається Верховною Радою за наявності висновків Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158. Стаття 157 Конституції України встановлює, що 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, а ст. 158 передбачає, що законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніш ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

Стосовно висновку Конституційного Суду щодо конституційності законопроекту, то він є важливою юридичною гарантією проти можливості порушення Основного Закону. Парламент не може прийняти законопроект до свого розгляду з питань, передбачених статтями 157 і 158 Конституції без цього висновку. Але навіть за наявності позитивного висновку законопроект може бути прийнятий або відхилений Верховною Радою, а прийнятий закон може бути не затверджений народом на всеукраїнському референдумі.

Восьмого грудня 2004 р. до чинної Конституції України були внесені зміни, пов'язані з переходом нашої держави до парламентсько-президентської форми правління.

Таким чином, встановлений у XIII розділі Конституції України ускладнений порядок зміни конституційного тексту спрямований на

забезпечення стабільності конституційних норм, що має суттєве значення для стабільності правової системи, її розвитку на демократичних засадах.

## **Контрольні запитання**

1. Дайте визначення поняття Конституції України.
2. Дайте класифікацію конституцій за різними ознаками.
3. Які функції здійснює Конституція України?
4. Які юридичні властивості притаманні Конституції України?
5. У чому виявляється найвища юридична сила Конституції України?
6. Що означає пряма дія норм Конституції України?
7. Які є способи тлумачення Конституції України?
8. Які є способи реалізації конституційних норм?
9. У чому полягає процедура внесення змін до Конституції України?

## Розділ 4

# ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ В УКРАЇНІ

### § 1. Поняття «конституційний лад»

Конституція України як Основний Закон держави посідає центральне місце в системі законодавства, оскільки вона є головним джерелом права України. Розділ I «Загальні засади» є провідним у структурі Конституції і має особливе значення як для самої Конституції, так і для всієї системи національного законодавства.

У цьому розділі закріплюються засади конституційного ладу України. Та передусім слід звернутися до поняття «конституційний лад». У сучасній науці конституційного права, а також у теорії держави і права поняття «конституційний лад» останнім часом використовується дедалі частіше для позначення досить чіткої системи суспільних відносин, що закріплює функціональну і організаційну єдність суспільства, або для сукупності принципів, без яких лад держави не може бути конституційним.

У юридичній літературі немає єдиного розуміння поняття «конституційний лад», але переважна більшість вчених-юристів відстоюють позицію, що наявність у державі Конституції ще не дає підстав існуючий суспільний лад вважати конституційним. Це зумовлено тим, що суспільний лад, на відміну від конституційного ладу, неможливо вважати державно-правовою категорією. До того ж він може бути і неконституційним, оскільки вплив держави на людину і суспільство в цілому може здійснюватися й поза межами права. А тому термін «конституційний лад» не є синонімом терміна «суспільний лад».

Важливо виходити з того, що конституційне правління, правовий характер державної влади, правова держава, верховенство права тісно взаємопов'язані і водночас є найважливішою ознакою і передумовою конституційного ладу. Конституційний лад — це цілісна система соціально-правових відносин та інститутів, які підпорядковані безумовним моральним і конституційним вимогам. Він має ґрунтуватися на

сукупності найважливіших регуляторів, які допомагають закріпленню в суспільній практиці і в правосвідомості фізичних і юридичних осіб стабільних правових, гуманних, справедливих зв'язків між людиною, суспільством та державою.

Конституційний лад має реалізовувати прагнення до соціального порядку на базі співіснування індивідуального та групового інтересів із загальними, забезпечувати пріоритет права особи. Все це потребує з боку держави ефективних гарантій, без наявності яких існуючий лад також неможливо вважати конституційним.

Безперечно, найбільш важливим предметом свого регулювання Конституція має насамперед засади конституційного ладу, які й зумовлюють його конституційну природу. Цими засадами є соціально-моральні установки і політико-правові правила розумної та справедливої організації суспільства, які обов'язково мають перебувати під захистом держави. Саме вони зумовлюють найважливіші ознаки конституційного ладу, форми правління, державної влади, державного устрою, політичного режиму, правового статусу людини і громадянина, принципи народовладдя та форми його здійснення, засади створення надійної системи державної безпеки, захист суверенітету і територіальної цілісності України, правопорядку та зовнішньої політики нашої держави.

Якщо конституційний лад — це сукупність соціальних відносин, то його засади — це система конституційно закріплених принципів, що визначають зміст самого конституційного ладу.

Загальноновизнано, що саме засади конституційного ладу є найважливішим об'єктом конституційного регулювання. Це справді так, оскільки засади закріплюють: 1) керівні, основні для різноманітних суб'єктів конституційного права, принципи; 2) базові цінності, на які суспільство орієнтується в розвитку конституційного ладу; 3) конституційно-правові норми і інститути, через які ці принципи та цінності дістають своє безпосереднє обґрунтування, закріплення і які зумовлюють їх юридичне значення.

Таким чином, можна вважати, що засади конституційного ладу — це система, у якій базові цінності є основою принципів, а принципи конкретизуються в інститутах і нормах, що в цілому надає системі правового значення.

Засади конституційного ладу являють собою досить специфічні правові норми, на основі яких формуються відповідні правовідносини. Ці норми мають ряд характерних ознак. Передусім вони закріплюють

найважливіші засади побудови суспільства і держави і, як правило, не породжують конкретних правовідносин. Вони зумовлюють сутність правового впливу на всі сфери суспільних відносин і адресовані всім суб'єктам права. Способом захисту цих норм є загальний режим захисту Конституції, конституційного ладу. Вони мають в основному конституційну форму вираження; за своїм видом вони в основному є нормами-принципами, нормами-цілями, нормами-дефініціями. Практичну і правову реалізацію цілей конституційного ладу має забезпечувати вся правова система держави, всі галузі права. Засади конституційного ладу покликані забезпечити системне закріплення концептуальних ідей, визнаних найважливішими для суспільства і держави. За своїми функціями ці норми є найголовнішими для всіх інших правових інститутів.

Засади конституційного ладу мають особливу юридичну силу. Це виявляється в обов'язках законодавця дотримуватися вказаних принципів при внесенні змін до тексту Конституції. Конституційний Суд України також повинен виносити свої рішення, виходячи із суті основних принципів, які в будь-якому разі є непорушними. Якщо Конституції України належить перше місце в системі джерел права, то засади конституційного ладу — це своєрідна «конституція для Конституції». Саме засади конституційного ладу є основним виміром Конституції.

Засади конституційного ладу країни відображають прагнення людини й суспільства до щастя, добра, справедливості, свободи, рівності, солідарності, гуманізму, демократії та порядку. У засадах конституційного ладу, як правило, закріплюється суспільний ідеал.

Ключове значення має положення про верховенство людини над державою. У засадах конституційного ладу має бути відображений принцип обмеження держави, над якою превалує право і народний суверенітет, тобто саме вони мають верховенство. Їх закріплення в Конституції спрямоване на здійснення контролю над державою з метою запобігання сваволі з боку державної влади.

Надзвичайно важливим для засад конституційного ладу є їх цілісність. Будучи закріпленими в Конституції, вони стають умовою для тісної внутрішньої єдності і стабільності суспільства.

І, звичайно, найважливішим у засадах конституційного ладу є його принципи. Їх перелік не може бути вичерпним. Тому вони можуть міститися і в інших розділах (наприклад, принцип судового контролю). Такими принципами конституційного ладу є: народовладдя, державний суверенітет; політична, економічна та ідеологічна багатоманітність;

верховенство права; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; рівність перед законом, право на рівний захист з боку закону; поділ влади; унітаризм; суверенна й незалежна, демократична, соціальна, правова держава; принцип забезпечення своїх національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва із зарубіжними країнами за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права та інші.

## § 2. Основні засади конституційного ладу

Конституція характеризує Україну як суверенну і незалежну демократичну соціальну правову державу (ст. 1). Ця стаття — одна із провідних, присвячених українській державності. Суверенітет є однією із ознак суверенної держави. Він дає можливість здійснювати самостійно через відповідні державні інституції повноваження щодо формування та реалізації як внутрішньої, так і зовнішньої політики України.

Із суверенності України випливає і її незалежність. Незалежною може бути суверенна держава, яка має право самостійно вирішувати свої внутрішні і зовнішні справи без втручання в них будь-якої іншої держави.

Конституція характеризує Україну як демократичну державу, яка за формою правління є республікою. Про демократичний характер нашої держави свідчить те, що законодавчий орган, Президент України, місцеві ради обираються громадянами України на принципах періодичних, конкурентних, вільних виборів.

Україна проголошена соціальною державою, у якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Держава функціонує для людини, а не навпаки. Саме такий зміст закладений в основу конституційних норм, які визначають загальнодержавну політику в соціальній сфері, забезпечують соціальну спрямованість економіки.

Україна проголошена в Конституції правовою державою. Таке закріплення в Конституції звичайно ж іще не відображає реальності сьогодення, а є лише одним із перспективних завдань, яке необхідно вирішувати. Це — норма-мета. Слід зазначити, що для правової держави характерні такі риси, як: верховенство права, закону, Конституції; визнання пріоритету прав і свобод людини і громадянина; взаємна відповідальність держави і громадянина; демократична форма правління; соціальна справедливість і гуманізм тощо.

Суверенітет України поширюється на всю її територію (ст. 2). Це положення означає, що жодна частина цієї території не може проголосити себе незалежною від суверенної влади держави. Відповідно до статті 17 Конституції України, захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу. Принципові засади забезпечення національної безпеки України визначає Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року. На Збройні Сили України покладається оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. На відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких регламентується відповідними законами, що вже прийняті і діють, покладається забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України. Важливим є положення про те, що Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності. Держава бере на себе забезпечення соціального захисту громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та інших військових формувань, а також членів їх сімей. На території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом. Чинним законодавством встановлена кримінальна відповідальність за найманство і створення не передбачених законодавством воєнізованих чи збройних формувань (ст. 260 КК України). Не допускається розташування на території України іноземних військових баз. Утім, це положення Конституції тісно пов'язане з п. 14 Перехідних положень Основного Закону.

Частина 2 ст. 2 Конституції закріплює положення про те, що за своїм державним устроєм Україна є унітарною державою. На відміну від федерацій, унітарні держави мають єдину конституцію, єдиний уряд, єдине законодавство тощо. В окремих випадках до складу унітарних держав можуть входити одна або кілька адміністративно-територіальних одиниць з особливим статусом автономних утворень. В Україні такий статус має Автономна Республіка Крим, яка є невід'ємною складовою частиною України. Унітарна форма державного устрою для України є найбільш виправданою, оскільки відповідає її етнічному складу, історичним традиціям, економічним та культурним реаліям.

Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. Цілісність означає заборону насильницького поділу території держави, а під недоторканністю території держави розуміють те, що інші держави зобов'язані утримуватися від будь-яких зазіхань на територію суверенної держави. Тільки Україна володіє повнотою суверенної влади в межах своєї території й лише вона може здійснювати територіальне верховенство.

Стаття 3 Конституції України встановлює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Визначивши їх як найвищу соціальну цінність, Україна приєдналася до європейського і світового бачення цього питання, закріпила його загальнолюдське вирішення як обов'язкове для держави і всіх інших учасників суспільних відносин. У частині 2 ст. 3 Конституція містить положення, яке обмежує державну владу, а саме передбачає відповідальність держави перед людиною за свою діяльність. Адже головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Принципово важливим є закріплення в ст. 4 Конституції єдиного громадянства. Це конституційне положення покликане забезпечити єдиний правовий статус для всіх громадян України. Єдине громадянство в Україні є необхідною умовою стабільності політичної і соціальної ситуації в державі. Громадянство має суттєве значення для людини, впливає на її суб'єктивні права, їх обсяг, свободи, обов'язки, відповідальність. Конституція України закріплює порядок, згідно з яким підстави набуття і припинення громадянства України визначаються тільки Законом. В Україні діє Закон «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року.

Стаття 5 Конституції закріплює республіканську форму правління. Поняття «республіка», яке вперше було запроваджене в Давньому Римі, дослівно означає «справа народу», але пізніше стало тлумачитися як «влада народу». Різноманітність республіканських форм правління залежить від того, якою мірою народ впливає на формування і діяльність органів держави.

Згідно з частиною 2 ст. 5 Конституції, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Він здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Це можуть бути всеукраїнський та місцевий референдуми, вибори та інші форми. Конституція встановлює гарантії прав суверенітету народу. Це — заборона узурпації державної влади, оскільки єдиним її



джерелом є суверенний народ, а також право народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні. При цьому таке право не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Конституційним Судом України було надано тлумачення положення про «належне народу України право визначати і змінювати конституційний лад»: «Тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII» (Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом.) Тобто, за висновком органу конституційної юрисдикції, виключно український народ може започатковувати конституційний лад шляхом прийняття на референдумі Конституції України та змінювати лад шляхом внесення змін до Конституції України через загальнонаціональний представницький орган — Верховну Раду України чи безпосередньо на референдумі в порядку, визначеному Розділом XIII Конституції «Внесення змін до Конституції України».

Необхідність здійснення в Україні державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову закріплено в ст. 6 Основного Закону. Це — один із найбільш важливих принципів організації державної влади. Гілки влади, за Конституцією, є відносно незалежними, мають свою чітко встановлену компетенцію. Суверенні права на владу визнаються за всіма дієздатними громадянами або за їх більшістю, а управління здійснюється на основі народного представництва.

Сама ідея народного представництва як засіб обмеження правління верховної влади надзвичайно важлива, адже саме народу належить первинна, установча влада, саме він може вирішувати питання про зміну форми правління.

Узгодження діяльності гілок влади забезпечує система стримувань і противаг, яка має урівноважувати їх владні повноваження. Це такі засоби стримувань і противаг, як: а) законодавча влада, обмежена референдумом (ст. 73), прямими виборами Президента (ст. 103), його правом вето (ст. 106 п. 30), Конституційним Судом (ст. 147); б) виконавча влада обмежена відповідальністю перед Парламентом (пп. 4, 11, 12, 13, ст. 85; статей 113; 115) тощо.

Судова влада підпорядкована Конституції і закону (ст. 129), а її внутрішній розподіл знаходить свій вияв у тому, що Конституційний Суд виокремлений із загальної судової системи (ст. 147). Принципові

поділу влади, який гарантується Конституцією України, відповідають: наявність механізмів контролю над Президентом (особлива процедура імпічменту — ст. 111); наявність відповідального уряду (колективна та персональна відповідальність його членів — статті 87, 113, 115); призначення голови Уряду парламентом (п. 12, ст. 85); неприпустимість сумісності депутатського мандата з іншим представницьким мандатом, посадою міністра або іншою оплачуваною посадою (ч. 2 ст. 78) тощо. Свої повноваження органи законодавчої, виконавчої та судової влади мають здійснювати в межах, встановлених Конституцією України та відповідними законами.

Конституція України забезпечує правові та економічні умови функціонування місцевого самоврядування (ст. 7). У нормативному значенні положення цієї статті пов'язані з принципом народовладдя. Україна розглядає самоврядування як фундаментальні засади устрою суспільства і держави. Місцеве самоврядування слід розглядати як форму залучення громадян України до участі в управлінні місцевими справами.

Необхідною умовою конституційного ладу є верховенство права та закону. У правовій конституційній державі влада повинна підпорядковуватися праву, а не право їй. У статті 8 Конституції України встановлено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція має вищу юридичну силу і згідно з Преамбулою є Основним Законом України. Крім того, норми Конституції є нормами прямої дії (ч. 3 ст. 8). Це дає можливість звертатися до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції навіть у тому разі, якщо відсутні відповідні нормативно-правові акти.

Неабияке зовнішньополітичне і правове значення мають норми ст. 9 Конституції, згідно з якими чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, тобто такий міжнародний договір має ту саму юридичну силу, що й національний закон. Закон України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. вимагає здійснення ратифікації міжнародних договорів шляхом ухвалення спеціального закону про ратифікацію.

Ратифікації підлягають міжнародні договори політичні, територіальні, що стосуються прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, загальноекономічні, про участь у міждержавних союзах та інших міждержавних об'єднаннях, системах колективної безпеки тощо. Міжнародні договори подаються на ратифікацію Верховній Раді України

Президентом України або Кабінетом Міністрів України. У разі виявлення розбіжностей між договором, поданим на ратифікацію, і Конституцією України договір повинен надсилатися до Конституційного Суду України для одержання висновку щодо його відповідності Конституції. Вагомим є і положення Конституції про те, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції, можливе лише після внесення до неї відповідних змін.

Стаття 10 Основного Закону України закріплює українську мову як державну, покладає на державу обов'язок забезпечувати всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Водночас держава гарантує вільний розвиток, використання і захист мов національних меншин України. Спеціально виокремлено російську мову як таку, якою користується значна частина населення України<sup>1</sup>. Застосування мов в Україні гарантується Конституцією і визначається законом. Нині цю функцію виконує Закон «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 р. Питання мовної політики в Україні визначаються також іншими конституційними нормами. Наприклад, недопустимість привілеїв чи обмежень за мовними ознаками (ст. 24), порядок застосування мов визначається виключно законами України (ст. 92); вимога обов'язкового володіння державною мовою Президентом України (ст. 103), професійними судьями (ст. 127), судьями Конституційного Суду (ст. 148). Держава повинна також сприяти вивченню мов міжнародного спілкування. У міжнародному праві є поняття «робоча мова ООН», якими є англійська, іспанська, російська і французька мови, та «офіційні мови ООН» (англійська, арабська, іспанська, китайська, російська і французька).

Принципово важливим є закріплення в Конституції положень про сприяння державній консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (ст. 11). Ці конституційні положення створюють правову базу для вирішення проблем, накопичених у цій сфері протягом кількох десятиліть. До заходів законодавчого характеру належать прийняття Декларації прав національностей України від 1 листопада 1991 р., Закону України «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 р., державних програм, спрямованих на відродження і розвиток освіти національних меншин в Україні тощо.

<sup>1</sup> За результатами перепису населення України 2001 р. російську мову визнали рідною 29,6% населення, що становило на той час 14,3 млн чоловік.

На конституційному рівні вперше закріплені (ст. 12) положення про обов'язок держави дбати про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які мешкають за межами держави. Українська діаспора, тобто українці, що живуть за межами держави, за різними даними, становить 11 млн осіб. Найбільшими є українські діаспори в Росії (4,3 млн), США (2 млн) та Канаді (1 млн осіб). Йдеться про взаємне збагачення здобутками духовної та матеріальної культури, поєднання інтересів українців у своїй державі та поза нею, залучення етнічних українців до розвитку і зміцнення зв'язків зі своєю етнічною батьківщиною.

Статтею 13 Конституції закріплено право власності українського народу на: землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, на природні ресурси і континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони. Слід зазначити, що визначення континентального шельфу вперше дається в ст. I Женевської Конвенції про континентальний шельф 1958 року (ратифікована 10 листопада 1960 р.) і набуває більш детального розвитку у ст. 76 Конвенції ООН 1982 року з морського права. Особливий правовий статус має і виключна (морська) економічна зона, спеціальний правовий режим якої визначається нормами міжнародного права.

Право власності українського народу на природні ресурси набуло розвитку в чинному законодавстві, зокрема в законах «Про власність», «Про охорону навколишнього природного середовища», Водному кодексі, Лісовому кодексі, у Кодексі України про надра тощо. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. За загальним правилом, закріпленим Конституцією, природні ресурси можуть надаватися громадянам лише для користування. Певні винятки з цього правила стосуються окремих об'єктів тваринного світу, а також земельних ресурсів. Чинне законодавство про охорону навколишнього природного середовища розрізняє загальне і спеціальне природокористування громадян.

Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству. Власник повинен поважати інтереси інших людей, всього суспільства. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Порушення прав власності державою, фізичною чи юридичною особами зумовлює можливість притягнення винних до відповідальності.

Окрема норма Конституції (ст. 14) присвячена правовому статусу землі як основному багатству, що перебуває під особливою охороною держави. Конституційне положення щодо землі утворює принципово нову в нашій державі конституційну основу як для галузевого земельного законодавства, так і для господарської системи в цілому. Право власності на землю гарантується. Воно набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до Земельного кодексу України.

Відповідно до ст. 15 Конституції України, суспільне життя в країні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Забезпечення політичної багатоманітності означає свободу політичної діяльності об'єднань громадян (партій, рухів тощо), яка не забороняється законодавством України. Порядок створення об'єднань громадян визначається Законом України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р., а також Законом «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р. Конституція в ст. 37 встановлює певні обмеження щодо створення і діяльності об'єднань громадян. Наприклад, осередки політичних партій не можуть діяти в органах виконавчої та судової влади. Політичним партіям і громадським організаціям заборонено створювати воєнізовані формування.

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

Ідеологічна багатоманітність — це право різних суб'єктів безперешкодно формулювати, пропагувати і втілювати в практику суспільних відносин різноманітні теорії, ідеї, погляди, які стосуються різних аспектів життя держави і суспільства. Сама держава, звичайно, дотримується певних політичних та ідеологічних концепцій, але вони не можуть офіційно проголошуватися державою пріоритетними та обов'язковими. З цією ж метою забороняється цензура, тобто обмежувальні заходи щодо здійснення свободи слова в засобах масової інформації. Це має розвиток суспільних процесів в Україні на демократичних засадах.

Однією із найважливіших конституційних норм, що безпосередньо стосується самого існування українського народу та здоров'я кожної людини, є ст. 16 Конституції. Вона покладає на державу обов'язок забезпечити екологічну безпеку та підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду Українського народу. З метою реалізації зазна-

чених конституційних приписів органи виконавчої влади розробляють і запроваджують екологічні нормативи і правила екологічної безпеки. Уже створено досить розгалужену систему сучасного екологічного законодавства.

Конституційне закріплення положення про обов'язок держави стосовно подолання наслідків Чорнобильської катастрофи визначається тим, що йдеться про безпрецедентне екологічне лихо планетарного масштабу. Ліквідація їх наслідків ще довго вимагатиме цілеспрямованих державних заходів.

Ключове значення має положення ст. 18 Конституції про те, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними нормами і принципами міжнародного права. Україна визнає перевагу загальнолюдських цінностей перед іншими, пріоритет загально визнаних норм міжнародного права стосовно норм національного права. Ще з ухваленням Декларації про державний суверенітет у 1990 р. Україна проголосила намір стати нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї.

Новелою Конституції України є і ст. 19, згідно з якою правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Тобто держава має бути гарантом як належної реалізації передбачених Конституцією і законами прав і свобод людини і громадянина, так і неприпустимості незаконного втручання в приватне життя особи з боку органів державної влади і місцевого самоврядування та їх посадовців. Ці органи і їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі і в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України.

У Конституції (ст. 20) закріплені також державні символи України — Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України. Державні символи є сукупністю конституційно затверджених знакових, образних чи музикальних творів, що юридично уособлюють державу. Державний Прапор України — це національний прапор, який поєднує два притаманних українській національній традиції кольори (синій та жовтий) і являє собою стяг із двох рівновеликих горизонтальних смуг синього і жовтого кольорів.

Великий Державний Герб України встановлюється з урахуванням малого Державного Герба України та герба Війська Запорозького. Головним його елементом є малий Державний Герб України. Державний Гімн України — національний гімн на музику М. Вербицького зі словами, затвердженими Законом України «Про Державний Гімн України» від 6 березня 2003 р. Опис державних символів України та порядок їх використання має бути встановлено законом, який приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Столицею України є місто Київ, спеціальний статус якої визначається законом «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року.

Таким чином, засади конституційного ладу України становлять цілісну систему основоположних принципів, які визначають демократичний вектор розвитку української держави і суспільства.

## Контрольні запитання

1. У чому знаходить свій вияв значущість засад конституційного ладу?
2. Розкрийте зміст засад конституційного ладу України.
3. У чому полягає значення конституційного принципу політичної та ідеологічної багатоманітності?
4. У чому знаходить свій вияв конституційний принцип суверенітету Української держави?
5. У яких формах реалізується конституційний принцип народного суверенітету?
6. Як реалізується конституційний принцип поділу влади в Україні?

# ГРОМАДЯНСТВО УКРАЇНИ

## § 1. Поняття і зміст громадянства

**Громадянство України** — це правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках.

Громадянство слід розглядати як: а) складову частину основ конституційного ладу України; б) суттєву характеристику основ правового статусу особи; в) як суб'єктивне право особи на громадянство і г) як правовий інститут конституційного права.

Це означає, по-перше, що громадянство є однією з головних ознак держави; по-друге, що від наявності громадянства залежить обсяг правосуб'єктності особи, оскільки негромадяни володіють меншим обсягом прав, свобод і обов'язків, і, по-третє, що кожна людина має право на громадянство, тобто на постійний правовий зв'язок з відповідною державою. Право на громадянство як суб'єктивне право закріплюється не тільки в нормах конституційного права, а й у міжнародних документах.

Громадянство як правовий інститут — це сукупність конституційних норм, які врегульовують однорідні суспільні відносини по набуттю, припиненню громадянства, процедур із питань громадянства. Громадянство в Україні регламентується такими актами, як Конституція України, Закон «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. в редакції Закону від 16 червня 2005 р., а також «Порядком провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень», затвердженим Указом Президента України від 27 березня 2001 р. в редакції Указу від 27 червня 2006 р. У статті 4 Закону «Про громадянство України» встановлено, що питання громадянства регламентуються і міжнародними договорами, і якщо цими договорами встановлено інші правила, ніж ті, що містяться в Законі «Про громадянство України», то застосовуються правила міжнародного договору.

Інститут громадянства замінив інститут підданства. Термін «підданство» вживається лише в монархічних державах, і зазвичай у тому самому значенні, що й термін «громадянство».



Наявність у особи громадянства дає їй можливість користуватися всіма правами і свободами і нести всі обов'язки, передбачені законодавством певної держави. Їх обсяг залежить від наявності чи відсутності у особи статусу громадянина даної країни. Громадянство — визначальний чинник для характеристики правового статусу особи, найважливіший його елемент. По-перше, наявність громадянства означає, що за особою закріплено повний обсяг право- та дієздатності, який визнається державою, і особливо в політичній царині. По-друге, лише громадяни несуть у повному обсязі обов'язки (військова служба, як правило, не поширюється на іноземців). По-третє, громадяни перебувають у більш вигідних соціально-економічних умовах. Держава віддає перевагу своїм громадянам у питаннях зайнятості, освіти, охорони здоров'я тощо. У практиці правового регулювання часто забороняли надавати іноземцям землі, нерухомість тощо. По-четверте, громадянство покладає додаткові обов'язки на державу щодо гарантування піклування і захисту про своїх громадян не лише всередині країни, але й поза її межами.

Тому слід розрізняти поняття «народ» і «населення», оскільки, на відміну від населення як сукупності осіб, що проживають на території України і становлять демографічну категорію, громадяни України утворюють її народ, що є державно-правовою категорією.

В інституті громадянства концентровано виявляється суверенітет держави, оскільки Україна шляхом законодавчого регулювання визначає, хто є громадянином України. Право на громадянство — невід'ємне право кожної людини, що визначено в Загальній декларації прав людини (ст. 15), у Міжнародному пакті про громадянські й політичні права (ст. 24). Відповідно до цього Україна вживає заходів щодо зменшення на своїй території випадків безгромадянства. Виходячи зі значення інституту громадянства для кожної людини, суспільства і держави, питання регламентації відносин громадянства, згідно зі статтями 85 та 92 Конституції України, віднесено до виключної компетенції Верховної Ради України.

Громадянство — це постійний, а не тимчасовий правовий зв'язок. Він знаходить свій вияв у просторі й часі. Змістом громадянства є взаємні права і обов'язки громадянина і Української держави. Постійний правовий зв'язок між особою і державою виникає й існує на підставі визнання державою цієї особи своїм громадянином. Суверенна влада держави поширюється на цю особу навіть якщо вона перебуває за кордоном. Тому такий зв'язок є постійним і стійким. Відповідно гро-

мадяни володіють усім комплексом соціальних, економічних, особистих і політичних прав, несуть усі обов'язки, зобов'язані виконувати Конституцію і закони, захищати суверенітет і територіальну цілісність України. Держава ж повинна охороняти права і свободи громадян, створювати належні умови для реалізації громадянами своїх прав і свобод. Це впливає з того, що, згідно з Конституцією (ст. 3), утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, що Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами (ст. 25).

Таким чином, громадянство в Україні у юридичному сенсі характеризується: а) стійким характером зв'язків Української держави і особи; б) індивідуальним, документально юридично оформленим громадянством кожної людини (наявність відповідного документа, який містить вказівку на громадянство); в) двостороннім зв'язком людини й держави, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах і обов'язках; г) поширенням на громадянина суверенної влади держави як усередині країни, так і за її межами.

## § 2. Принципи громадянства

**Принципи громадянства України** — це вихідні засади, керівні ідеї, які дістали закріплення в законодавстві у взаємовідносинах держави і особи.

«Принцип» у перекладі з латинської означає «засади», «основа». Принципи громадянства України втілилися в Конституції України, Законі «Про громадянство України», у Декларації про державний суверенітет України, у Декларації прав національностей України, у Законі «Про національні меншини». Вони становлять цілісну систему ідей, які є основою законодавства про громадянство, у взаємовідносинах між Українською державою і громадянами.

У статті 2 Закону «Про громадянство України» встановлюється, що законодавство України про громадянство ґрунтується на таких принципах: 1) єдиного громадянства; 2) запобігання виникненню випадків безгромадянства; 3) неможливості позбавлення громадянина України громадянства України; 4) визнання права громадянина України на зміну громадянства; 5) неможливості автоматичного набуття громадянства іноземцем чи особою без громадянства та автоматичного його припинення; 6) рівності перед законом громадян України незалежно від під-

став, порядку і моменту набуття ними громадянства України; 7) збереження громадянства України незалежно від місця проживання.

З урахуванням Конституції України та законодавства про громадянство вважаємо, що громадянство в Україні базується на таких принципах: а) єдиного громадянства України; б) запобіганні виникненню випадків безгромадянства; в) неприпустимості позбавлення громадянина України громадянства; г) неможливості автоматичного набуття і втрати громадянства; г) рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і часу набуття ними громадянства України; д) збереженні громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України; е) визнання права громадянина на зміну громадянства; є) захисту і піклування про громадян України, що перебувають за межами України; ж) невидачі громадян України іноземній державі, неприпустимості їх вигнання за межі України.

**Принцип єдиного громадянства**, закріплений у ст. 4 Конституції України і у ст. 2 Закону «Про громадянство України», означає, що виключається можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі громадянства Автономної Республіки Крим. Законодавство України не допускає існування подвійного громадянства в нашій державі. Сутність цього принципу полягає в тому, що громадянин України не може одночасно мати громадянство іншої держави. Це конституційне положення спрямоване на забезпечення єдиного правового статусу для всіх громадян України та однакового правового зв'язку кожного громадянина з державою. Не тільки безгромадянство (апатризм), а й подвійне громадянство є негативним явищем. У світовій практиці в результаті колізій правових норм, що врегульовують питання громадянства, можуть виникнути ситуації, коли одна й та сама особа визнається громадянином кількох держав. Для запобігання виникненню таких ситуацій держави укладають угоди, спрямовані на скорочення кількості осіб із подвійним громадянством та створення умов, які запобігали б виникненню подвійного громадянства, чи регулюють правовий статус осіб, які тимчасово набули громадянство двох або більше країн. Так, якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Так само, якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України.

**Принцип запобігання виникненню випадків безгромадянства**, закріплений ст. 2 Закону «Про громадянство України», стосується не

лише громадян України, які мають намір змінити громадянство, але й іноземців та осіб без громадянства, що прагнуть набути громадянство України. Він означає, зокрема, недопустимість втрати громадянином України громадянства внаслідок колізій законодавства України із законодавством інших держав, громадянство яких бажає набути громадянин України. Так, згідно з ч. 12 ст. 18 Закону, вихід з громадянства України допускається, якщо особа набула громадянства іншої держави або отримала документ, виданий уповноваженими органами іншої держави, про те, що громадянин України набуде її громадянство, якщо вийде з громадянства України. Однією з умов прийняття до громадянства України іноземців є взяття ними зобов'язання припинити іноземне громадянство, яке повинно бути виконано протягом двох років з моменту прийняття їх до громадянства України (п. 2 ст. 9 Закону).

**Принцип недопустимості позбавлення громадянства громадянина України** має особливе значення. Він закріплений у Конституції України (ч. 1 ст. 25), у Законі «Про громадянство України» (п. 3 ст. 2) і відповідає світовим стандартам, зокрема ст. 15 Загальної декларації прав людини про те, що кожна людина має право на громадянство. У частині 2 ст. 15 Декларації встановлено: «Ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство». У радянські часи позбавлення громадянства широко застосовувалося як форма боротьби з інакомислячими, як своєрідна форма репресії.

Заборона на застосування позбавлення громадянства впливає із права людини на громадянство, двостороннього характеру зв'язків щодо громадянства між людиною і державою, недопустимістю розірвання цих зв'язків як однією, так і другою стороною без взаємної згоди.

**Принцип неможливості автоматичного набуття і втрати громадянства** закріплений у п. 5 ст. 2 Закону «Про громадянство України», де йдеться про те, що громадянство в Україні ґрунтується на принципі неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства шляхом укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України одним із подружжя в результаті припинення шлюбу або припинення громадянства України другим із подружжя. У статті 19 вказується на підстави втрати громадянства України. Утім, воно втрачається не автоматично, тобто при настанні відповідного юридичного факту, що є підставою втрати громадянства, а з моменту видання Президентом України від-

повідного указу (ст. 22). Це стосується й неможливості автоматичного набуття громадянства. Стаття 9 Закону послідовно проводить принцип стійкого правового зв'язку громадянина з державою, що є суттєвою ознакою громадянства. При цьому вона виходить із положення Конвенції про громадянство заміжньої жінки 1957 року, у якій визначається, що ні укладання, ні розірвання шлюбу з іноземцем, ні зміна громадянства чоловіком у період шлюбу не веде до автоматичної зміни громадянства жінки. Але вона може набути громадянство чоловіка в порядку натуралізації.

**Принцип рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і часу набуття ними громадянства України,** закріплений у п. 6 ст. 2 Закону «Про громадянство України», означає, що кожний громадянин України володіє однаковими правами, свободами і обов'язками незалежно від підстав набуття громадянства. Не має значення час його набуття. Ця норма впливає з ч. 1 ст. 24 Конституції України, яка закріплює основоположний принцип конституційного ладу України і світового конституціоналізму: громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Принцип рівності громадянства передбачає необхідність застосування однакових стандартів прав, свобод і обов'язків для всіх громадян України незалежно від будь-яких ознак і обставин, у тому числі часу набуття громадянства. За законодавством США, наприклад, Президентом США може бути лише громадянин США за народженням.

**Принцип збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України,** закріплений у п. 7 ст. 2 Закону «Про громадянство України», означає, що виїзд громадянина за межі території держави і навіть постійне проживання в іншій країні не призводить до втрати ним громадянства України. Однією з підстав втрати громадянства України, згідно із Законом «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р. (в редакції від 16 квітня 1997 р.), було перебування за межами України за умови, що особа не стала без поважних причин на консульський облік протягом семи років. У чинному Законі така підстава для втрати громадянства України не передбачена.

**Принцип визнання права громадянина на зміну громадянства,** закріплений у п. 4 ст. 2 Закону «Про громадянство України», означає, що громадянин має право вільно, без перешкод змінити своє громадянство в порядку, встановленому законодавством. У частині 1 ст. 25 Конституції України закріплено: «Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство». Це один із

основоположних конституційних принципів, який характеризує не тільки інститут громадянства, а й у цілому правовий статус особи, є відображенням демократизму конституційного ладу. Ніхто не може позбавити права громадянина на зміну громадянства. Стійкий характер правових зв'язків особи і Української держави не означає насильницького, примусового утримання людини в громадянстві. Це б обмежувало її свободу і суперечило тенденції демократизації суспільних відносин.

**Принцип захисту і піклування про громадян України, що перебувають за межами України**, закріплений у ч. 3 ст. 25 Конституції в положенні: «Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами». Це зобов'язує дипломатичні представництва і консульські установи України, посадових осіб вживати необхідних заходів для забезпечення прав українських громадян, які перебувають за кордоном, користуватися в повному обсязі правами, наданими законодавством країни перебування, міжнародними договорами, учасниками яких є Україна і держави перебування громадянина.

**Принцип невидачі громадян України іноземній державі, недопустимість їх вигнання** впливає із положення ч. 2 ст. 25 Конституції, а саме: «Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі». Це означає, по-перше, що держава та її органи і посадові особи не мають права ухвалювати з політичних чи будь-яких інших мотивів рішення про заборону та неприпустимість (чи небажаність) перебування громадян України на її території. Держава не має права примусити громадянина залишити її територію або заборонити його повернення на територію України.

По-друге, поширення суверенної влади української держави на громадян знаходить свій вияв у неприпустимості їх видачі іноземній державі. Йдеться, насамперед, про випадки притягнення громадян України до юридичної відповідальності в разі скоєння правопорушення на території іншої держави. Це, однак, не означає звільнення громадян від юридичної відповідальності. Відповідно до кримінального законодавства України, громадянин України, який учинив злочин за межами України, підлягає кримінальній відповідальності за Кримінальним кодексом України. Але це не означає, що цей громадянин не може бути притягнутий до відповідальності за місцем учинення злочину, тобто за кордоном.

### § 3. Підстави та форми набуття громадянства України

При розгляді питань громадянства будь-якої держави виникає необхідність з'ясувати, кого ж вважати громадянином цієї держави, оскільки визначення кола осіб, що належать до громадянства, є її суверенним правом. Згідно зі ст. 3 Закону «Про громадянство України», громадянами України є: 1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) постійно проживали на території України; 2) особи незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших держав; 3) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 р. і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 р. органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», та діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну і на момент прибуття в Україну не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України; 4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України. Особи, зазначені в п. 1, є громадянами України з 24 серпня 1991 р., зазначені у п. 2, — з 13 листопада 1991 р., а зазначені у п. 3, — з моменту внесення відмітки про громадянство України.

Документами, що підтверджують громадянство України, є: паспорт громадянина України; свідоцтво про належність до громадянства України; паспорт громадянина України для виїзду за кордон; тимчасове посвідчення громадянина України; проїзний документ дитини; дипломатичний паспорт; службовий паспорт; посвідчення особи моряка; посвідчення члена екіпажу; посвідчення особи на повернення в Україну.

Відповідно до ст. 6 Закону, громадянство України набувається на таких підставах: за народженням; за територіальним походженням; у результаті прийняття до громадянства; внаслідок поновлення в громадянстві; внаслідок усиновлення; внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя;

внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки; у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини; внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства; за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України. Встановлені підстави набуття громадянства відповідають інтересам нашої держави та загальноновизнаним принципам міжнародного права.

Набуття громадянства за народженням (філіація) є головною формою набуття особою статусу громадянина держави. У будь-якій країні переважна більшість її жителів має статус громадянина саме за народженням. У Законі «Про громадянство України» (ст. 7) закріплюються такі форми набуття громадянства України за народженням. Особа, батьки або один із батьків якої на момент її народження були громадянами України, є громадянином України. Особа, яка народилася на території України від осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, є громадянином України. Особа, яка народилася за межами України від осіб без громадянства, котрі постійно на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства іншої держави, є громадянином України. Особа, яка народилася на території України від іноземців, які на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків, є громадянином України. Особа, яка народилася на території України, одному з батьків якої надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків або набула за народженням громадянство того з батьків, якому надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, є громадянином України. Особа, яка народилася на території України від іноземця і особи без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства того з батьків, який є іноземцем, є громадянином України. Новонароджена дитина, знайдена на території України, обоє з батьків якої невідомі (знайда), є громадянином України. Особа, яка має право на набуття громадянства України за народженням, є громадянином України з моменту народження.

У нормах законодавства України, що регулюють питання набуття громадянства України за народженням, поєднуються принципи права крові та права ґрунту. Стаття 7 Закону базується на положенні міжнародних документів щодо зменшення кількості осіб без громадянства, зокрема п. 3 ст. 24 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, п. 1 ст. 1 Конвенції про скорочення випадків безгромадянства.



Набуття громадянства України за територіальним походженням означає, що особа, яка сама чи хоча б один із її батьків, дід чи баба, рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра, син чи дочка, онук чи онука народилися або постійно проживали до 24 серпня 1991 р. на території, яка стала територією України відповідно до Закону України «Про правонаступництво України», або яка сама чи хоча б один з її батьків, дід чи баба, рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра народилися або постійно проживали на інших територіях, що входили на момент їх народження або під час їх постійного проживання до складу Української Народної Республіки, Західно-Української Народної Республіки, Української Держави, Української Соціалістичної Радянської Республіки, Закарпатської України, Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР), і є особою без громадянства або іноземцем, який подав зобов'язання припинити іноземне громадянство, та подала заяву про набуття громадянства України, а також її неповнолітні діти реєструються громадянами України.

Важливою підставою набуття громадянства України є прийняття до громадянства України, яке визначається як **натуралізація**. Натуралізація — це надання органами державної влади громадянства зацікавленій особі на її прохання відповідно до визначеної законодавством процедури.

Є дві основні форми натуралізації: індивідуальна натуралізація і натуралізація в результаті правонаступництва держави. Останній вид натуралізації автоматично виникає в момент утворення нової держави. Надання громадянства в порядку натуралізації відбувається на основі вільного волевиявлення особи. Індивідуальну натуралізацію поділяють на таку, що ґрунтується на особливому виборі, і натуралізацію в результаті прийняття закону.

У статті 9 Закону «Про громадянство України» встановлена низка вимог та умов, які є обов'язковими для прийняття особи до громадянства України. Це: визнання і дотримання Конституції та законів України; подання декларації про відсутність іноземного громадянства (для осіб без громадянства) або зобов'язання припинити іноземне громадянство (для іноземців); безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років; отримання дозволу на імміграцію; володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування, але ця умова не поширюється на осіб, які мають певні фізичні вади (сліпі, глухі, німі); наявність законних джерел існування. Ця вимога не поширюється на осіб, яким

надано статус біженця в Україні або притулок. Для осіб, які мають визначні заслуги перед Україною або прийняття до громадянства України яких становить державний інтерес для України, передбачений дещо спрощений порядок прийняття до громадянства України.

У Законі «Про громадянство України» (ст. 9) визначені обставини, за яких громадянство не може бути надане. Так, до громадянства України не приймається особа, яка: вчинила злочин проти людства чи здійснювала геноцид; засуджена в Україні до позбавлення волі за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину (до погашення або зняття судимості); вчинила на території іншої держави діяння, яке визнане законодавством України тяжким або особливо тяжким злочином.

Датою набуття громадянства України за процедурою прийняття є дата видання відповідного Указу Президента України.

Одним із способів набуття громадянства є **поновлення в громадянстві України**, яке прийнято визначати як репатріацію, або реінтеграцію. Цей спосіб є важливим для тих осіб, які раніше перебували в громадянстві України, але за якихось обставин його припинили. Репатріація відрізняється від натуралізації спрощеним порядком набуття громадянства. Так, особа, яка припинила громадянство України, є особою без громадянства і подала заяву про поновлення в громадянстві України, реєструється громадянином України, незалежно від того, проживає вона постійно в Україні чи за кордоном, за відсутності обставин через які особа не може бути прийнята до громадянства України. Особа, яка після припинення громадянства України набула іноземне громадянство або іноземні громадянства, повернулася в Україну на постійне проживання і подала заяву про поновлення в громадянстві України та зобов'язання припинити іноземне громадянство, реєструється громадянином України.

У громадянстві не поновлюються особи, які втратили громадянство України у зв'язку з його набуттям унаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів, приховування будь-якого суттєвого факту, за наявності якого особа не може набути громадянство України.

Датою набуття громадянства України в разі поновлення громадянства є дата реєстрації набуття особою громадянства України. Особа, яка набула громадянство України і подала декларацію про відмову від іноземного громадянства, зобов'язується повернути паспорт іноземної держави до уповноважених органів цієї держави.

Закон «Про громадянство України» регламентує підстави **набуття дітьми громадянства України** в результаті усиновлення (ст. 11), вна-

слідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, у дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронажного вихователя (ст. 12), у зв'язку з перебуванням у громадянстві України її батьків чи одного з них (ст. 13), у результаті визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства (ст. 15). Аналіз Закону «Про громадянство України» свідчить, що в ньому закріплено змішану систему набуття громадянства, за якої переважне значення надається принципу права крові, який поєднується із застосуванням принципу права ґрунту.

Набуття громадянства України дітьми віком від 14 до 18 років може відбуватися лише за їхньою згодою.

Відповідно до п. 10 ст. 6 Закону «Про громадянство України», громадянство набувається і **за підставами, передбаченими міжнародними договорами України**. Таке набуття громадянства має місце: а) при об'єднанні двох і більше держав в одну і при розпаді великої держави; б) при укладенні мирних договорів, угод із питання репатріації, спеціальних угод з територіальних питань, які пов'язані з переходом частини території від однієї держави до другої (цесія), обміну окремими частинами територій, продажу частини територій.

У разі територіальних змін можливі оптація і трансферт. **Оптація** — це добровільний вибір особою громадянства шляхом подання індивідуальної заяви про те, що оптант бажає жити на території держави, якій передається територія його проживання. **Трансферт** — автоматична зміна громадянства, коли разом із переходом території автоматично змінюється громадянство незалежно від згоди чи незгоди населення території, яка переходить під юрисдикцію іншої держави. Наприклад, фактично трансферт відбувся при об'єднанні НДР і ФРН.

## § 4. Підстави і форми припинення громадянства України

**Припинення громадянства** — це припинення постійного правового зв'язку особи з Українською державою.

Світовий досвід правового регулювання громадянства свідчить, що громадянство може припинятися за такими підставами: 1) відповідно до закону; 2) позбавлення громадянства; 3) внаслідок виходу або відмови від громадянства; 4) на підставі міжнародних договорів;

5) внаслідок припинення існування держави як суб'єкта міжнародного права.

Згідно зі ст. 17 Закону «Про громадянство України», громадянство припиняється: а) внаслідок виходу з громадянства України; б) внаслідок втрати громадянства України; в) на підставах, передбачених міжнародними договорами України.

**Вихід із громадянства** — це припинення громадянства за ініціативою особи.

Європейська конвенція містить норму, відповідно до якої всі держави, що підписали конвенцію, зобов'язані передбачити можливість припинення громадянства за бажанням особи. Право особи на вихід із громадянства міститься в ч. 2 ст. 15 Загальної декларації прав людини, в положенні про те, що ніхто не може бути позбавлений права змінити громадянство. Більшість європейських держав не дозволяють виходу із громадянства, якщо це призведе до апатризму, тобто безгромадянства особи. Встановлення відповідних обмежень щодо виходу з громадянства є правомірним.

Вихід із громадянства України — найбільш поширена підстава його припинення. Конституція України (ч. 1 ст. 25) встановлює, що громадянин України не може бути позбавлений права змінити громадянство. Вихід із громадянства — акція добровільна, яка відбувається за особистим клопотанням громадянина на ім'я Президента України. Ніхто не має права заборонити особі змінити своє громадянство. Згідно зі ст. 18 Закону «Про громадянство України», громадянин України, який, відповідно до чинного законодавства, є таким, що постійно проживає за кордоном, може вийти з громадянства України за його клопотанням.

При цьому суттєве значення має вирішення питання про громадянство дітей. Закон передбачає такі варіанти розв'язання цієї проблеми. Якщо дитина виїхала разом із батьками на постійне проживання за кордон і батьки виходять з громадянства України, за клопотанням одного з батьків разом із батьками з громадянства України може вийти і дитина. Якщо один із батьків виїхав разом із дитиною на постійне проживання за кордон і виходить із громадянства України, а другий залишається громадянином України, дитина може вийти з громадянства України разом з тим із батьків, який виходить із громадянства України, за його клопотанням. Якщо один із батьків виїхав разом з дитиною на постійне проживання за кордон і виходить із громадянства України, а другий є іноземцем чи особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України разом з тим із батьків, який виходить із грома-

дянства України, за його клопотанням. Якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон і її батьки вийшли з громадянства України, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків. Якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон з одним із батьків і він вийшов із громадянства України, а другий є громадянином України, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням про це того з батьків, який вийшов із громадянства України. Якщо дитина виїхала на постійне проживання за кордон з одним із батьків і він вийшов із громадянства України, а другий є іноземцем чи особою без громадянства, дитина може вийти з громадянства України за клопотанням того з батьків, який вийшов із громадянства України. Дитина, яка, відповідно до чинного законодавства України, вважається такою, що постійно проживає за кордоном, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків. Дитина, яка набула громадянство України за народженням, якщо на момент її народження батьки або хоча б один із них були іноземцями чи особами без громадянства, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків незалежно від місця проживання дитини. Дитина, яка усиновлена подружжям, один із якого є громадянином України, а другий є іноземцем, може вийти з громадянства України за клопотанням усиновителя, який є іноземцем. Дитина, усиновлена іноземцями або особами без громадянства, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з усиновителів.

Принципове значення має положення, що вихід дітей віком від чотирнадцяти до вісімнадцяти років із громадянства України може відбуватися лише за їх згодою.

Для запобігання набуттю громадянином України статусу особи без громадянства законом чітко встановлено, що вихід із громадянства України допускається, якщо особа набула громадянство іншої держави або отримала документ, виданий уповноваженими органами іншої держави, про те, що громадянин України набуде її громадянство, якщо вийде з громадянства України.

У Законі закріплено також, що вихід із громадянства України не допускається, якщо особу, яка клопоче про вихід із громадянства України, в Україні притягнуто як обвинувачену у кримінальній справі або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що набрав чинності і підлягає виконанню.

Датою припинення громадянства України внаслідок виходу є дата видання відповідного Указу Президента України. Таким чином, йдеться не про автоматичне припинення особою громадянства.

**Втрата громадянства.** Закон України «Про громадянство України» (ст. 19) встановлює підстави втрати громадянства України. Такими підставами є: 1) добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття. Добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої набуто. Не вважається добровільним набуттям іншого громадянства такі випадки: а) одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства іншої держави чи держав; б) набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства своїх усиновителів унаслідок усиновлення її іноземцями; в) автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства в результаті одруження з іноземцем; г) автоматичне набуття громадянином України, який досяг повноліття, іншого громадянства внаслідок застосування законодавства іноземної держави, якщо такий громадянин не отримав документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави; 2) прийняття до громадянства України внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів; 3) добровільний вступ на військову службу іншої держави, яка за законодавством цієї держави не є загальним військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою. Причому підстави, передбачені пунктами 1 і 3, не застосовуватимуться, якщо внаслідок їх застосування громадянин України стане особою без громадянства.

У Законі «Про громадянство України» визначена правосуб'єктність громадянина України, який подав заяву про вихід із громадянства та щодо якого оформляється втрата громадянства. Така особа до набрання чинності рішенням про припинення громадянства користується всіма правами і несе всі обов'язки громадянина України.

У статті 21 цього Закону встановлено, що рішення про оформлення набуття громадянства України скасовується, якщо особа набула громадянство України шляхом обману, внаслідок подання свідомо неправдивих відомостей або фальшивих документів, приховування будь-якого факту, за наявності якого особа не може набути громадянство України.

## **§ 5. Повноваження державних органів, що вирішують питання громадянства. Процедури з питань громадянства**

До державних органів, на які покладається вирішення питань громадянства, належать Президент України, Комісія при Президентові України з питань громадянства, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства і підпорядковані йому органи, Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва, консульські установи. Крім цих органів, питаннями громадянства займаються органи Служби безпеки України, суди.

У системі державних органів особливе місце належить Президенту України, який: приймає рішення і видає укази відповідно до Конституції України і закону про прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України; визначає порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень; затверджує Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства.

Комісія при Президентові України з питань громадянства: 1) розглядає заяви про прийняття до громадянства України, вихід із громадянства України та подання про втрату громадянства України і вносить пропозиції Президенту України щодо задоволення цих заяв та подань; 2) повертає документи про прийняття до громадянства України чи про вихід із громадянства України уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань громадянства або Міністерству закордонних справ України для їх оформлення відповідно до вимог чинного законодавства України; 3) контролює виконання рішень, прийнятих Президентом України з питань громадянства.

Комісія при Президентові України з питань громадянства у своїй діяльності керується нормами Конституції України, Закону «Про громадянство України», іншими законами, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а також «Положенням про Комісію при Президентові України з питань громадянства», затвердженим Указом Президента України від 27 березня 2001 р. (в редакції Указу Президента України від 27 червня 2006 р.). Ця Комісія є допоміжним органом при Президентові України. Вона утворена відповідно до Закону «Про громадянство України». Комісія діє у складі Голови, заступника Голови, відповідального секретаря та інших членів. Персональний склад Комісії затверджується Президентом України. До складу Комісії вхо-

дять не більше тринадцяти осіб. Заступником голови Комісії за посадою є керівник Служби забезпечення діяльності Комісії при Президентові України з питань громадянства Секретаріату Президента України, відповідальним секретарем Комісії — керівник відповідного структурного підрозділу цієї Служби. Голова Комісії, його заступник та інші члени Комісії беруть участь у її роботі на громадських засадах. Організаційною формою роботи Комісії є засідання, які проводяться в міру потреби, але не рідше одного разу на два місяці.

Для реалізації своїх завдань Комісія має необхідні повноваження: право повертати документи про прийняття до громадянства України чи про вихід із громадянства України Міністерству внутрішніх справ України або Міністерству закордонних справ України для їх оформлення відповідно до вимог чинного законодавства України; одержувати в установленому порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади матеріали, необхідні для розгляду заяв про прийняття до громадянства України і про вихід із громадянства України, подань про втрату громадянства України тощо.

Згідно зі ст. 24 Закону «Про громадянство України», спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства і підпорядковані йому органи здійснюють такі повноваження: 1) встановлюють належність до громадянства України; 2) приймають заяви разом із необхідними документами щодо прийняття до громадянства України та виходу з громадянства України, перевіряють правильність їх оформлення, відсутність підстав, за наявності яких особа не приймається до громадянства України, а також підстав, за наявності яких не допускається вихід із громадянства України, і разом зі своїм висновком надсилають на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 3) готують подання про втрату особами громадянства України і разом із необхідними документами надсилають на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства; 4) приймають рішення про оформлення набуття громадянства України особами за всіма підставами, крім прийняття до громадянства України; 5) скасовують прийняті ними рішення про оформлення набуття громадянства України у випадках, передбачених ст. 21 цього Закону; 6) виконують рішення Президента України з питань громадянства; 7) видають особам, які набули громадянство України, паспорти громадянина України, свідоцтва про належність до громадянства України (для осіб віком до 16 років), тимчасові посвідчення громадянина України, проїзні документи дитини, довідки про реєстрацію особи громадяни-



ном України; 8) вилучають у осіб, громадянство України яких припинено або стосовно яких скасовано рішення про оформлення набуття громадянства України, паспорти громадянина України, свідоцтва про належність до громадянства України, тимчасові посвідчення громадян України, паспорти громадянина України для виїзду за кордон, проїзні документи дитини і видають довідки про припинення громадянства України; 9) ведуть облік осіб, які набули громадянство України і припинили громадянство України.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства раз на півріччя повинен інформувати Комісію при Президентові України з питань громадянства про виконання рішень Президента України з питань громадянства. Він і підпорядковані йому органи здійснюють повноваження з питань громадянства стосовно осіб, які проживають на території України. Функції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства виконує Державний департамент з питань громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб у складі Міністерства внутрішніх справ України.

Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва і консульські установи України здійснюють повноваження з питань громадянства стосовно осіб, які постійно проживають за кордоном.

Процедури провадження у справах з питань громадянства детально регламентуються Порядком провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та виконання прийнятих рішень (у редакції Указу Президента України від 27 червня 2006 р.). Цей Порядок відповідно до Закону «Про громадянство України» визначає перелік документів, які подаються для встановлення належності до громадянства, прийняття до громадянства, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, а також процедуру подання цих документів та провадження за ними, виконання прийнятих рішень із питань громадянства України.

#### **Заяви з питань громадянства оформлюються:**

про прийняття до громадянства України та про вихід з громадянства України — на ім'я Президента України;

про встановлення та оформлення належності до громадянства України особою, яка проживає на території України, — на ім'я начальника Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, місті Києві, Київській області, управління Міністерства внутрішніх справ України в області, місті Севастополі за місцем проживання особи;

про оформлення набуття громадянства України особою, яка проживає на території України, — на ім'я начальника Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, місті Києві, Київській області, управління Міністерства внутрішніх справ України в області, місті Севастополі за місцем проживання особи;

про встановлення та оформлення належності до громадянства України особою, яка постійно проживає за кордоном, — на ім'я керівника дипломатичного представництва чи консульської установи України за місцем постійного проживання особи;

про перевірку належності до громадянства України особою, яка перебуває за кордоном, — на ім'я керівника дипломатичного представництва чи консульської установи України за місцем перебування особи;

про оформлення набуття громадянства України особою, яка постійно проживає за кордоном, — на ім'я керівника дипломатичного представництва чи консульської установи України за місцем постійного проживання особи.

Заява з питань громадянства подається в письмовій формі із зазначенням дати її складання та підписується заявником. Заяву з питань громадянства дитини підписує один із її батьків або інший законний представник дитини. Особа, яка зареєструвала шлюб до досягнення повноліття або якій надано повну цивільну дієздатність до досягнення повноліття відповідно до Цивільного кодексу України, заяву з питань громадянства підписує самостійно. Заяву з питань громадянства недієздатної особи підписує її опікун. Якщо заявник не може підписати заяву через неписьменність або фізичні вади, заяву на його прохання підписує інша особа.

**Заяви та інші документи з питань громадянства подаються:** особою, яка проживає в Україні, — до районного, районного в місті, міського управління або відділу Міністерства внутрішніх справ України за місцем проживання особи;

особою, якій надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, — до районного, районного в місті, міського управління або відділу Міністерства внутрішніх справ України за місцем реєстрації особи;

особою, яка постійно проживає за кордоном, — до дипломатичного представництва чи консульської установи України за місцем постійного проживання особи.

Заяву та інші документи з питань громадянства заявник подає особисто. За наявності поважних причин (хвороба заявника, стихійне лихо тощо) заява та інші документи з питань громадянства на прохання заявника можуть подаватися іншою особою або надсилатися поштою.

Заява та інші документи з питань громадянства недієздатної особи подаються її опікуном. Заява та інші документи з питань громадянства дитини подаються одним із її батьків або іншим законним представником дитини за місцем проживання дитини або одного з її батьків чи іншого законного представника. Особа, яка зареєструвала шлюб до досягнення повноліття або якій надано повну цивільну дієздатність до досягнення повноліття відповідно до Цивільного кодексу України, заяву та інші документи з питань громадянства подає самостійно.

Згода на набуття громадянства України або на вихід з громадянства України дитини віком від 14 до 18 років надається нею у формі письмової заяви, подається в присутності дитини. За наявності поважних причин (хвороба дитини, стихійне лихо тощо) така заява може подаватися за відсутності дитини.

Загальний строк розгляду органами внутрішніх справ заяв і подань із питань громадянства, рішення за якими приймає Президент України, не повинен перевищувати восьми місяців із дня їх надходження. Загальний строк розгляду органами внутрішніх справ заяв про прийняття до громадянства України дітей, осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, та осіб без громадянства не повинен перевищувати шести місяців із дня їх надходження.

Загальний строк розгляду заяв і подань про прийняття до громадянства України або припинення громадянства України не повинен перевищувати одного року з дня їх надходження. Загальний строк розгляду заяв про прийняття до громадянства України дітей, осіб, яким надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, та осіб без громадянства не повинен перевищувати дев'яти місяців із дня їх надходження.

## Контрольні запитання

1. Дайте визначення поняття громадянства України.
2. На яких принципах базується правове регулювання громадянства України?
3. Які є підстави та форми набуття громадянства України?
4. Які є підстави та форми припинення громадянства України?
5. Розкрийте систему органів, які вирішують в Україні питання громадянства.
6. Якою є процедура провадження у справах про громадянство?

# КОНСТИТУЦІЙНІ ПРАВА, СВОБОДИ ТА ОБОВ'ЯЗКИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

## § 1. Поняття конституційно-правового статусу людини і громадянина та його структура

**Правовий статус** — це юридично закріплене становище особи в державі і суспільстві.

Юридичне оформлення фактичного становища індивіда реалізується різними шляхами і способами з допомогою специфічних засобів. Воно починається з того, що людина визнається суб'єктом діючого в суспільстві права і наділяється при цьому правоздатністю, після чого вона може вступати у відповідні правовідносини. В історії розвитку цивілізації далеко не всі люди визнавалися суб'єктами права (наприклад, раби) або ж визнавалися лише частково (кріпаки).

У літературі вирізняють кілька видів правового статусу: 1) загальний або конституційний статус людини і громадянина; 2) спеціальний або родовий статус окремих категорій громадян; 3) індивідуальний статус, який характеризує стать, вік, сімейне положення тощо; 4) статус фізичних і юридичних осіб; 5) статус іноземців, осіб без громадянства, осіб із подвійним громадянством, біженців; 6) галузеві правові статуси (адміністративно-процесуальний, кримінально-процесуальний тощо); статус осіб, які працюють у різних сферах.

**Загальний (конституційний) правовий статус** — це статус особи як громадянина держави, члена суспільства. Він визначається насамперед Конституцією держави і не залежить від різних поточних обставин, наприклад сімейного стану, посади, освіти тощо. Цей статус є єдиним і однаковим для всіх, характеризується відносною статичністю, узагальненістю. Змістом такого статусу є головним чином ті права й обов'язки, які надані й гарантовані всім Конституцією. Сюди не входять численні суб'єктивні права і обов'язки, які постійно виникають залежно від трудової діяльності людей, характеру правовідносин, у які вони вступають, від інших чинників. Загальний правовий статус є базовим, вихідним для всіх інших. Саме з огляду на цей статус можна оцінити

характер, соціальну природу і ступінь демократичності суспільства. Його не можна змінити без внесення змін до Основного Закону.

**Спеціальний, або родовий**, статус відображає особливості становища окремих категорій громадян (наприклад, студентів, військово-службовців, пенсіонерів, науковців, учителів, фермерів, селян, робітників, учасників війн тощо). Ці верстви населення, базуючись на конституційному статусі громадянина, можуть мати додаткові права, передбачені законодавством.

**Індивідуальний статус** відбиває конкретні дані про окрему особу (стать, вік, сімейний стан, освіта тощо). Цей статус рухомий, динамічний, він змінюється разом зі змінами, які відбуваються з особою в процесі її життєдіяльності.

Зазначені три статуси співвідносяться між собою як загальне, особливе і одиничне. Вони тісно взаємопов'язані, практично нероздільні. Загальний, тобто конституційний, правовий статус у всіх один. Спеціальних статусів — багато, а індивідуальних — рівно стільки, скільки громадян.

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що правовий статус іноземця, особи без громадянства — це самостійні категорії. Але якщо вони формуються на основі правового положення українського громадянства (за винятком іноземців, які мають дипломатичний статус), є підстави говорити про правовий статус особи в цілому.

У системі конституційного права України як галузі права особливе місце належить інституту основ правового статусу особи, сутність якого викладена в розділі II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». У нормах цього розділу розкривається основоположний принцип конституційного ладу України, згідно з яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а встановлення і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Крім Конституції України, норми інституту основ правового статусу особи закріплені також нормативно-правовими актами поточного законодавства, у яких детальніше розкривається зміст і порядок реалізації закріплених у Конституції України основних прав і свобод людини і громадянина.

Цей конституційний інститут відображає найсуттєвіші засади, які встановлюють правовий статус людини в державі й суспільстві, принципи їх взаємовідносин. Конституційне право України виконує особливу роль у визначенні правового статусу людини і громадянина. До його предмета належить закріплення не всіх прав і свобод, обов'язків,

а лише основ правового статусу особи, які складаються у сфері відносин особа — суспільство — держава. При цьому вказані відносини мають основоположний характер і відбивають взаємний зв'язок суспільства, держави і особи.

**Структуру конституційного статусу особи** в Україні утворюють такі елементи: 1) громадянство; 2) правосуб'єктність, яка включає правоздатність і дієздатність; 3) основні права і свободи; 4) конституційні обов'язки; 5) правові принципи; 6) гарантії правового статусу людини і громадянина. Основу правового статусу особи становлять її права, свободи, законні інтереси і обов'язки. У єдності вони є базою для всіх інших прав і свобод, які мають людина і громадянин.

Природа конституційних прав і свобод людини визначається тим, що хоч у якій би країні проживала особа, вона перебуває під захистом світового співтовариства, а також держави, громадянином якої є. Стан свободи не дарується публічною владою, а належить людині від її народження і реалізується через суб'єктивні права, які мають природно-правовий характер, а тому є невід'ємними. Конституція України (ст. 21) встановлює, що всі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

У забезпеченні свободи особлива роль належить державі, яка є відповідальною перед людиною за свою діяльність (ст. 3 Конституції України). Держава через закони, і насамперед Конституцію, закріплює права і свободи людини, які є мірою можливої поведінки для особи. Таким чином, права людини виникають із природного права, а права громадянина — з позитивного. Але і ті, і ті мають невідчужуваний характер. Права людини є вихідними, оскільки вони притаманні всім людям незалежно від того, чи є вони громадянами держави, в якій проживають; а права громадянина — це права, які закріплюються за особою лише внаслідок її належності до держави (громадянство).

Конституційно-правовий статус громадянина певною мірою відрізняється від статусу негромадянина, який проживає на території України, але не має права обирати і бути обраним до органів державної влади, брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обіймати певні державні посади тощо. Права громадянина — це своєрідне обмеження рівності між людьми, оскільки іноземці і особи без громадянства не мають усього комплексу прав і свобод, насамперед політичних, якими в повному обсязі володіють громадяни України. Такий стан з правами іноземців відповідає міжнародним стандартам і зумовлений правомірним бажанням кожної держави надати своїм

громадянам усі права і обов'язки, а також можливості виконувати всі обов'язки, насамперед військову службу. Проте це не означає, що іноземці, особи без громадянства не мають ніяких обов'язків (наприклад, вони повинні дотримуватися Конституції та законів України, сплачувати податки та ін.).

Деякі права і свободи встановлюються на рівні конституції, інші — в поточному законодавстві. Вибір форми їх закріплення визначається цілою низкою чинників, до яких належать: а) значущість відповідного конституційного права або свободи для людини і суспільства; б) вихідний або похідний характер належності людині цього права і свободи; в) особливі юридичні якості основних прав і свобод та специфіка їх реалізації.

Конституція України закріплює ті права, свободи і обов'язки, які життєво важливі і соціально необхідні для окремої людини і нормального функціонування суспільства, держави. Конституційні права і свободи є ядром правового статусу особи, основою інших прав, які встановлюються іншими галузями права України.

Основні права і свободи закріплюються за кожною людиною і громадянином. Усі інші (неосновні) права і свободи пов'язані з різними статусами, яких набуває особа впродовж життя. Так, якщо галузеве законодавство, характеризуючи учасників правовідносин, звертається до них як до працівників, депутатів, покупців тощо, то конституційно-правова норма, присвячена правам і свободам, адресована кожній людині і громадянину України незалежно від того, реалізують чи ні вони ці права в конкретних правовідносинах. Характерною рисою основних прав, свобод і обов'язків є те, що вони рівні і єдині для всіх без винятку, для кожної людини, громадянина, не набуваються і не відчужуються за волею громадянина, а належать йому за фактом належності до громадянства, вони невіддільні від правового статусу і можуть бути втраченими лише з припиненням громадянства.

Конституційні права і свободи розрізняються за механізмом їх реалізації. Вони є передумовою будь-яких правовідносин у конкретній сфері. На відміну від неосновних прав і свобод, основні фіксуються в Конституції України, яка в правовій системі має вищу юридичну силу. Це також підкреслює особливу роль і місце конституційних прав і свобод.

Таким чином, **конституційні (основні) права і свободи людини і громадянина** — це невід'ємні права і свободи, які належать особі від народження, є основою правового статусу, закріплені в конституції держави і мають найвищий юридичний захист.

Відмінність між поняттями «право» і «свобода» значною мірою умовна, оскільки ці поняття означають юридично визнану можливість для особи вибирати вид і міру своєї поведінки. Але поняття «свобода» в основному слід розуміти як невтручання у внутрішній світ людини і громадянина (свобода совісті, світогляду, віросповідання, свобода думки, свобода літературної, художньої, наукової творчості). Розуміння поняття «право» більшою мірою пов'язане з тим, що для його реалізації необхідні позитивні дії з боку держави або правомочність людини на участь у діяльності окремих політичних і економічних інституцій (право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної чи моральної шкоди; гарантування кожному знати свої права і обов'язки; право на безпечне довкілля; право на освіту; право на охорону здоров'я тощо). Нерідко для формулювання терміна «право» застосовується термін «свобода» (наприклад, право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35 Конституції), право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації (ст. 36)).

Конституція України містить вихідні положення щодо визначення як структури інституту основ правового статусу особи, так і місця кожного його складового елемента.

**Конституційні права і свободи** — це закріплені в Конституції України і гарантовані державою можливості кожної людини і громадянина вільно і самостійно обирати вид і міру своєї поведінки, користуватися наданими йому соціальними благами як в особистих, так і суспільних інтересах.

**Конституційний обов'язок** — це встановлена державою в інтересах суспільства і людини й закріплена в Конституції необхідність, що визначає кожному громадянину відповідний вид і міру належної поведінки.

Конституційні обов'язки встановлюються як із метою реалізації інтересів усього суспільства, держави, так і в інтересах кожного окремого громадянина. Їх, як і конституційні права і свободи, не слід відривати від цілей, вираженням яких є інтереси.

Конституційно-правовий статус особи в Україні на сучасному етапі характеризується низкою ознак.

*По-перше*, створена сучасна законодавча база (Конституція України, закони про громадянство, про Конституційний Суд України, про політичні партії, про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тощо).



*По-друге*, закладена нова концепція взаємовідносин людини і держави з акцентом на пріоритеті прав особи, оскільки «держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3).

*По-третє*, конституційний статус людини і громадянина базується на принципах плюралістичної демократії, основи якої закладено в ст. 15 Конституції, згідно з якою «суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності», а «жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова».

*По-четверте*, відбувається перехід від командно-заборонюючих методів регламентації правового статусу особи до дозвоільного, від бюрократичного централізму до розумної автономії і самостійності. Конституція (ст. 19) встановлює, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких людина не може бути примушена робити те, що не передбачено законодавством. Конституція виходить із того, що держава повинна бути гарантом не тільки прав і свобод людини і громадянина, як це впливає зі змісту ч. 2 ст. 3 Конституції, а й неприпустимості втручання в життя і діяльність особи та позаправового впливу на неї.

Сучасний конституційний статус особи в Україні ґрунтується на концептуально новій основі, де права людини повинні визнаватися як найвища соціальна цінність.

## **§ 2. Тенденції конституційно-правового регулювання основних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина**

Для конституційно-правового регулювання основних прав і свобод людини і громадянина в Україні характерними є такі тенденції: 1) розширення каталога прав і свобод, закріплених на рівні Основного Закону; 2) новелізація традиційних конституційних прав, свобод і обов'язків; 3) викладення прав і свобод в послідовності їх історичного зародження і розвитку; 4) орієнтація конституційно-правової регламентації правового статусу особи на міжнародні стандарти прав людини; 5) посилення гарантій основних громадянських і політичних прав і свобод і певне звуження гарантованості економічних, соціальних і культурних (духовних) прав; 6) звуження кола конституційних обов'язків; 7) посилення в цілому юридичних гарантій прав і свобод.

Розширення каталогу основних прав і свобод людини і громадянина є позитивною тенденцією, яка розвивається в руслі прагнення розвивати і зміцнювати Україну як демократичну, правову державу. На конституційному рівні в Основному Законі України 1996 р. гарантується право на життя, право на повагу до гідності, неприпустимість позбавлення громадянства, право кожного, хто на законних підставах перебуває на території України на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, на свободу об'єднання в політичні партії і громадські організації, на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом, право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів, на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, право національних меншин на навчання рідною мовою в державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Новелізація конституційних норм про права і обов'язки громадян полягає в тому, що традиційні конституційні права і свободи людини і громадянина (на працю, на соціальний захист, на житло, на охорону здоров'я тощо) в Конституції України набагато краще відпрацьовані передусім у юридично-технічному аспекті.

У Конституції України 1996 р., на відміну від Конституції УРСР 1978 р., розташовані в новому порядку основні права і свободи людини і громадянина. Якщо в Основному Законі 1978 р. на першому місці були соціально-економічні права, то в чинному перше місце посідають права громадянські та політичні. Таким чином Конституція України 1996 р. закріпила права і свободи в тій послідовності, як вони зароджувались історично. В епоху буржуазних революцій спочатку виникли громадянські й політичні права, тобто права першого покоління, а вже потім соціально-економічні — права другого покоління.

Спрямованість конституційно-правової регламентації статусу людини і громадянина на міжнародно-правові стандарти є загальною тенденцією в нормативно-правовому закріпленні основних прав і свобод особи не тільки в Україні та в інших країнах СНД, а й в усьому міжнародному співтоваристві, що свідчить про намагання людства забезпечити права особи незалежно від країни перебування. Конституція України, виходячи з ідеалів гуманізму і справедливості, закріплює широкий каталог прав і свобод людини і громадянина, який уже є загальновизнаним у світовому співтоваристві і становить надбання світо-

вого конституціоналізму. Права і свободи людини і громадянина визнаються і гарантуються в Україні згідно із загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права і відповідно до Конституції України. Найважливішими серед міжнародно-правових документів є Загальна декларація прав людини (1948), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966), Конвенція про захист прав людини і основних свобод (1950). Україна вступила до Ради Європи, підписавши при вступі Конвенцію 1950 року, що зобов'язує державу застосовувати її з позиції Європейського права в галузі прав людини. Важливою подією стало прийняття Верховною Радою України 23 лютого 2006 р. Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини», відповідно до ст. 17 якого суди при розгляді справ мають застосовувати Конвенцію та практику Європейського Суду з прав людини як джерело права.

У Конституції України 1996 р. спостерігається тенденція до посилення гарантування основних громадянських і політичних прав і свобод особи і певне звуження гарантій соціально-економічних і культурних (духовних) прав і свобод людини і громадянина. Це пов'язано, з одного боку, з відходом від патерналістської функції держави, а з другого — з розумінням того, що держава не в змозі в повному обсязі гарантувати права людини в соціально-економічній сфері. В економічних, соціальних і культурних правах розкривається покликання соціальної правової держави. Держава не може і не повинна роздавати всім громадянам матеріальні, соціальні й духовні блага, але повинна забезпечити право на гідне життя, достатній життєвий рівень. Для цього потрібна зважена політика у сфері перерозподілу матеріальних благ із метою мінімізації різкого соціального розшарування за рівнем доходів, уникнення соціальних суперечностей. Із цього виходив український законодавець, закріпивши в ст. 13 Конституції положення про те, що власність зобов'язує і що вона не повинна використовуватися на шкоду людині й суспільству, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання, соціальну спрямованість економіки, а в ч. 8 ст. 41 Основного Закону підкреслюється, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства.

Соціально-економічні й культурні (духовні) права громадян України невіддільні від особистих і політичних, оскільки всі права і свободи взаємопов'язані і становлять єдиний правовий статус людини

і громадянина. Водночас захищеність соціально-економічних прав, а відповідно і їх гарантованість не може бути такою ж, оскільки в суспільстві з ринковою економікою механізм розподілу створених благ перебуває не лише в руках держави.

В Основному Законі (статті 55–64) уперше детально й чітко встановлюються *юридичні гарантії прав особи*. Гарантії — один із елементів основ правового статусу людини і громадянина. Вони необхідні для правового статусу в цілому і для кожного його елемента. Але насамперед гарантування потребують права і свободи громадян. Конституція України закріплює такі гарантії: захист прав людини і громадянина судом, право на відшкодування шкоди, на правову допомогу, неприпустимість зворотної дії законів та інших нормативно-правових актів, презумпція невинуватості тощо.

Звуження кола конституційних обов'язків пов'язано насамперед із новим розумінням співвідношення прав і обов'язків. Водночас каталог конституційних обов'язків новелізувався за рахунок встановлення нових, досі не закріплюваних обов'язків. Наприклад, у ній записано, що «кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом» (ст. 67), шанувати державні символи України (ст. 65). Таким чином, звуження кола конституційно закріплених основних обов'язків у Конституції України 1996 року поєднано з процесом новелізації традиційних обов'язків і встановленням нових. Це діалектичний процес, який відповідає сучасному етапу державотворення в Україні.

### § 3. Принципи конституційно-правового статусу особи

Одним із важливих елементів конституційно-правового статусу особи в Україні є його *принципи*, тобто вихідні засади, на основі яких здійснюються права, свободи та обов'язки особи і визначається місце особи в державі і суспільстві.

Такими принципами є: 1) належність людині основних прав і свобод від народження і їх невідчужуваність; 2) відповідність правового статусу особи в Україні вимогам і стандартам, які склалися в міжнародному співтоваристві; 3) поєднання індивідуальних інтересів особи з інтересами інших осіб, держави і суспільства; 4) загальність та загальнодоступність конституційних прав, свобод і обов'язків; 5) юри-

дична рівність громадян України, їх рівноправність; 6) гарантованість конституційного статусу особи; 7) заборона на незаконне обмеження конституційних прав і свобод громадян України; 8) гуманістична спрямованість основ правового статусу особи;

**Принцип належності людині основних прав і свобод від народження та їх невідчужуваність** знайшов чітке втілення в ст. 21 Конституції України, згідно з якою «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними». Характеризуючи основні права людини як невідчужувані, Конституція України підкреслює неможливість і неприпустимість позбавлення людини цих прав і свобод. Цьому служить і положення ч. 2 ст. 22 Конституції про те, що конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина (ст. 157). Більше того, у ч. 1 ст. 22 Конституції наголошується на тому, що права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними.

**Принцип відповідності правового статусу особи в Україні вимогам і стандартам, які склалися в міжнародному співтоваристві** проявляється в тому, що в нормах Конституції України втілені моделі, які апробовані світовою практикою конституціоналізму. Крім того, ст. 9 Конституції встановлюється, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. У статті 55 Конституції закріплено, що кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися до захисту своїх прав і свобод до відповідних міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Визнаючи міжнародні норми з прав людини, Українська держава бере на себе зобов'язання не тільки перед міжнародним співтовариством, але й перед усіма, хто перебуває під її юрисдикцією. Кожний індивід має право вимагати від держави виконання взятих нею на себе міжнародних зобов'язань, і з цією метою особа може як використовувати національні механізми захисту, в тому числі можливості Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, так і звертатися до міжнародних судових і несудових установ.

**Принцип поєднання індивідуальних інтересів особи з інтересами інших осіб, держави і суспільства** є одним із визначальних прин-

ципів основ конституційного статусу особи в Україні. Він чітко закріплений у ст. 23 Конституції: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості». Принцип поєднання індивідуальних інтересів з інтересами інших суб'єктів права покликаний забезпечити нормальну життєдіяльність суспільства і кожної людини. Права і свободи людини і громадянина виражають багатоманітність інтересів особи в різних сферах життя. Вони надають людині свободу вибору і самовизначення і разом з тим визначають межі такої свободи. Суспільство з розвинутими демократичними традиціями, визнаючи значущість індивідуалізму як чинника суспільного розвитку, не може допустити, щоб індивідуалізм переростав у неповагу до інтересів інших людей, суспільства, держави.

**Принцип загальності та загальнодоступності конституційних прав, свобод і обов'язків** означає, по-перше, що закріплені в Конституції України права і обов'язки стосуються не окремих осіб, а всіх без винятку громадян Української держави. Не допускається будь-яка дискримінація. Норми Конституції поширюються на всіх фізичних осіб, які перебувають на території України. Визнаючи те чи інше право основним, держава виходить із можливості реалізації його всіма. Обов'язки також несуть не окремі члени суспільства, а всі.

По-друге, загальнодоступність конституційних прав і свобод як принцип конституційного статусу людини і громадянина означає, що конституційні права і свободи належать кожному громадянину України і він їх може в повному обсязі реалізовувати за наявності законних для того підстав. Для володіння правами достатньо їх конституційного закріплення, а для користування — необхідні гарантії держави і активність самих громадян. Кожний громадянин, який досяг встановленого законом віку, за наявності інших указаних у законі умов, має фактичну можливість користуватися правами і свободами і нести обов'язки.

Юридична рівність громадян України, їх рівноправність як принцип конституційного статусу людини і громадянина в Україні є одним із основоположних. Стаття 24 Конституції встановлює, що «громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом», а ч. 1 ст. 21 проголошує: «Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах». У статті 24 Конституції виокремлені три основних аспекти цього принципу: а) рівність громадян у правах, тобто рівноправність; б) рівність громадян перед законом; в) рівність прав жінки і чоловіка.

*Рівність усіх перед законом* означає, що закон, його приписи рівною мірою є обов'язковими для всіх його адресатів; що суд рівною мірою є доступним для всіх і суд у своїй діяльності з розгляду спорів повинен керуватися тільки законом, а не якимись іншими підставами. У частині 2 ст. 24 Конституції наголошується на тому, 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 та іншими ознаками.

Рівність прав жінки і чоловіка чітко визначені в ч. 3 ст. 24 Конституції України, яка встановлює, що така рівність забезпечується: а) наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; б) правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям. Ці конституційні положення досить важливі, оскільки для жінок в Україні досі реально не забезпечуються рівні можливості реалізації прав. Жінок мало на керівних посадах, серед народних депутатів України, підприємців, міністрів. В умовах розширення безробіття насамперед звільняють, як правило, жінок. Тому ця конституційна норма спрямована на забезпечення захисту прав жінок від будь-яких форм дискримінації за ознакою статі.

З 1 січня 2006 р. набув чинності Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Метою цього Закону є досягнення паритетного становища жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства шляхом правового забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, ліквідації дискримінації за ознакою статі та застосування спеціальних тимчасових заходів, спрямованих на усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків реалізовувати рівні права, надані їм Конституцією і законами України.

**Гарантованість конституційного статусу особи як принцип конституційно-правового статусу людини і громадянина** виразно зафіксована в положенні ч. 2 ст. 3 Конституції України: 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 її головним обов'язком. Кабінет Міністрів України «вживає заходів щодо забезпечення прав і

свобод людини і громадянина» (п. 2 ст. 116 Конституції). Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують «законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян» (п. 2 ст. 119 Конституції). На прокуратуру України покладається представництво інтересів громадян у суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами (пп. 2, 5 ст. 121 Конституції).

Суб'єктом, який насамперед гарантує права і свободи особи, є держава. Її роль як гаранта впливає з перелічених та інших конституційних норм, особливо положень ст. 3 Конституції. Держава забезпечує захист прав і свобод через діяльність усієї системи державних органів. Так, Президент України є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ч. 2 ст. 102 Конституції). Парламент України приймає закони, які спрямовані на забезпечення прав людини і громадянина, призначає на посаду і звільняє з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Завдання по створенню умов для реалізації прав і свобод людини і громадянина виконують не тільки державні інституції, а й недержавні: органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, насамперед профспілки, творчі спілки, жіночі, молодіжні, ветеранські, правозахисні організації.

**Заборона незаконного обмеження конституційних прав і свобод громадян України** як один із принципів конституційного статусу особи впливає з гуманістичної сутності і призначення Конституції України, демократичних засад конституційного ладу. У загальному вигляді він закріплений у ч. 3 ст. 22 Конституції: «При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод». Це положення доповнюється такою нормою Конституції: «Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними» (ч. 3 ст. 57 Конституції).

Заборона на обмеження прав і свобод не є абсолютною. Людина живе в суспільстві, і її інтереси пов'язані з інтересами інших осіб. Тому у ст. 23 Конституції наголошується на тому, що людина не повинна порушувати права і свободи інших людей. Обмеження прав і свобод людини і громадянина можливі, але лише за наявності підстав, визначених Конституцією України. Так, стаття 64 Конституції України



встановлює, що конституційні права і свободи не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть діяти окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Водночас і в цих умовах не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції України.

Окремі обмеження в реалізації прав і свобод містяться в статтях Конституції України, що закріплюють основні права і свободи людини і громадянина. Так, у ч. 3 ст. 13 Конституції зафіксовано: «Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству»; у ст. 41 Основного Закону підкреслюється непорушність приватної власності. Разом з тим встановлюється можливість примусового відчуження об'єктів права приватної власності. Але це може бути застосовано лише як виняток із мотивів суспільної необхідності та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів із наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Частина 3 ст. 13 Конституції України деталізується в ч. 7 ст. 41 Основного Закону таким чином: «Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі».

**Гуманістична спрямованість основ правового статусу особи** найбільш чітко відбивається в конституційному положенні про те, що людина є найвищою соціальною цінністю. Історичний зміст гуманізму полягає в боротьбі за справедливе, засноване на рівноправності суспільство. Соціальна справедливість є головною рисою гуманізму. Гуманізм як основоположний принцип державного і суспільного ладу становить основу конституційно-правового статусу людини-громадянина. Положення ст. 3 Конституції України визначають гуманістичну спрямованість конституційного регулювання суспільних відносин, демократичний вектор розвитку національної правової системи. Ідеї гуманізму знайшли юридичне втілення в чинній Конституції України, в поточному законодавстві.

У Конституції України другий розділ починається не з соціально-економічних, а з громадянських (особистих) прав і свобод, тобто з прав і свобод, які утверджують гідність людини, її честь та репутацію.

Про гуманістичну спрямованість конституційно-правового статусу людини і громадянина свідчить також надання окремим категоріям

осіб пільг та додаткових гарантій. Виходячи з гуманістичних принципів, Конституція України і поточне законодавство передбачають систему пільг і переваг для тих, хто потребує захисту (діти, жінки, хворі, інваліди тощо). «Утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу. Держава заохочує і підтримує благодійницьку діяльність щодо дітей» (ч. 3 ст. 52). Головна мета надання пільг і переваг окремим категоріям осіб полягає в тому, щоб певною мірою вирівняти фактичну соціальну нерівність громадян України, створити більш-менш рівні можливості для розвитку нерівних за своїм станом людей, зрівняти поки що не однакові їх житлові умови. У цьому досить яскраво виражений демократичний потенціал Конституції України, конституційного законодавства в цілому.

## § 4. Покоління прав людини

Конституційні та інші права і свободи забезпечують різні сфери життя людини: особисту, політичну, економічну, соціальну, культурну (духовну). Відповідно до цього вони структуруються за категоріями і найменуваннями.

Ці права розрізняють не тільки за сферами життєдіяльності, але й за часом їх виникнення. Звідси походить вислів «три покоління прав людини».

**Перше покоління прав людини** сягає витоків конституціоналізму. Воно виходило з традиційних ліберальних цінностей, які були сформульовані в процесі буржуазних революцій, а потім знайшли втілення у практиці законотворчості демократичних держав. Йдеться про громадянські й політичні права — право на свободу думки, совісті й релігії, право кожного громадянина на участь у державних справах, право на рівність перед законом, право на життя, свободу і безпеку особи, право на свободу від необґрунтованого арешту, затримання, право на гласний розгляд незалежним і неупередженим судом, із дотриманням усіх вимог справедливого розгляду справи, виборче право, свобода слова, друку і ряд інших. Ці права виражали так звану негативну свободу: вони зобов'язували державу утримуватися від втручання у сферу особистої свободи і забезпечувати умови для участі громадян у політичному житті країни. Вони не створюють матеріальних благ,

а лише породжують обов'язок усіх утримуватися від порушення інтересів певного суб'єкта.

**Друге покоління прав людини** сформувалося в процесі боротьби народів за покращення свого економічного життя, підвищення культурного статусу. Це так звані позитивні права, для реалізації яких необхідна організуюча діяльність держави щодо забезпечення цих прав. Перша чверть і особливо середина ХХ ст. характеризується широким запровадженням до конституцій соціально-економічних та соціально-культурних прав і свобод (право на працю, на освіту, на доступ до досягнень науки, культури). Права другого покоління були спрямовані на пом'якшення протистояння багатих і бідних. Так, Веймарська конституція 1919 року закріпила можливість заробляти собі на життя працюю, право на соціальне страхування по старості, у зв'язку з хворобою. У статті 151 Конституції встановлювалося, що лад господарської діяльності повинен відповідати засадам справедливості і цілям забезпечення для всіх існування, гідного людини. Таким чином були закладені основи другого покоління прав людини. Досить широкий набір соціально-економічних прав був закріплений у Конституції СРСР 1936 року, хоча деякі з них як програмні були заявлені ще в Конституції РСФСР 1918 року. І хоча соціальна захищеність у СРСР була незначною, проте вона впливала на світову громадську думку, на ідею формування прав людини другого покоління. Суттєве значення мало й побоювання соціальних вибухів і заворушень, які могли виникнути під впливом внутрішнього кризового стану економіки та суспільства.

Нормативне вираження в Загальній декларації прав людини 1948 року, у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року соціальних, економічних і культурних прав, насамперед права на працю і на вільний вибір роботи, права на соціальне забезпечення, на відпочинок, на освіту, на захист материнства і дитинства, на участь у культурному житті суспільства, стало помітним кроком уперед у розвитку прав людини, у розширенні каталога цих прав, їх забезпеченні.

Права першого покоління за своєю природою значно відрізняються від прав другого покоління. Це пов'язано з позицією держави щодо них. Права першого покоління в буржуазній політико-правовій думці кваліфікуються як негативні, тобто як право на захист від будь-якого втручання (у тому числі й з боку держави) до процесу реалізації громадянських і політичних прав. Іншою є природа соціальних прав, для

реалізації яких держава має регулювати економічні процеси та процеси розподілу. Завдання полягає в тому, щоб розробити соціальні програми і вести організаційну та господарську діяльність для реального забезпечення цих прав. Цілий ряд держав не приєдналися до Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, мотивуючи свою позицію тим, що зазначені в цьому Пакті права не є суб'єктивними і не можуть бути захищені судом. Попри те, що така позиція має під собою певне підґрунтя, приєднання до Пакту все ж потребує від держави вдосконалення внутрішнього законодавства і узгодження відповідно до нього своєї діяльності. На початку XXI ст. більшість держав декларують соціальний характер. Це закономірність розвитку сучасних держав, яка знайшла втілення в низці конституцій зарубіжних держав — ФРН, Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Туреччині. У статті 1 Конституції України наголошено на тому, що Україна є соціальною державою. Це означає, що вона визнає соціально-економічні і культурні (духовні) права і досить широко їх закріплює в Основному Законі України.

Поява **третього покоління прав людини** зумовлена загостренням у другій половині XX ст. глобальних проблем, серед яких на одне з перших місць виходить екологічна, а також вступом найбільш розвинутих країн в епоху інформатизації. Звідси — такі права, як право на безпечне довкілля, право доступу до інформації. Особливість третього покоління прав полягає в тому, що вони є колективними і можуть реалізовуватися спільно.

Це так звані солідарні права, тобто право на розвиток, на мир, на безпечне навколишнє середовище, на спадщину людства, а також право на комунікацію, яке пов'язане з концепцією нового міжнародного інформаційного порядку. Права третього покоління — це колективні права, а не права індивіда. Безумовно, окрема людина бере участь у реалізації таких прав, але ця участь пов'язана не з її особистим статусом, а з її становищем як члена відповідної спільноти.

У Конституції України закріплені всі категорії і покоління прав людини. З прав третього покоління особливо слід наголосити на праві кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Реалізація цього права в Україні в умовах несприятливих наслідків Чорнобильської трагедії має велике значення і пов'язана з чималими труднощами. Це є важливою функцією держави. У Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року записано, що Україна дбає про еколо-

гічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молодого покоління, що Україна має право на відшкодування збитків, заподіяних екології України органами СРСР. Згідно зі статтею 16 Конституції України, забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави.

У літературі висловлюється думка щодо появи четвертого покоління прав людини. Четверте покоління прав людини — це правова відповідь на виклики XXI століття, коли йтиметься про виживання людства як біологічного виду, про збереження цивілізації, подальшу космічну соціалізацію людини. Часто виникнення проблеми **четвертого покоління прав людини** пов'язують із бурхливим розвитком науково-технічного прогресу, генної інженерії тощо.

## § 5. Права індивіда і колективні права

Конституція України закріплює права і свободи, які можуть реалізовуватися як індивідуально, так і колективно. Наприклад, право на працю реалізується індивідуально (ч. 1 ст. 43 Конституції), а право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (ч. 1 ст. 44 Конституції) — тільки колективно. Лише колективно може бути реалізовано право громадянина України на збори, мітинги, походи, демонстрації (ч. 1 ст. 39 Конституції), об'єднуватися в політичні партії та громадські організації (ч. 1 ст. 36).

Індивідуальні і колективні права є тісно взаємопов'язаними, хоча вони й різні за своєю природою. Основою їх взаємозв'язку є принцип: реалізація колективних прав не повинна обмежувати прав і свобод індивіда.

Право індивіда — це природне право, яке йому притаманне від народження. Воно є однією з головних цінностей людського буття і водночас мірилом усіх процесів, які відбуваються в суспільстві. Порушення природних прав людини деформує нормальний розвиток суспільства. Міжнародне співтовариство виробило принцип «людського виміру», який в останній чверті XX ст. став орієнтиром у складних і суперечливих процесах, що мають місце і сьогодні у світі.

Колективні права (право народу, право нації, право спільноти, асоціацій) не є природним, оскільки вони формуються в міру становлення інтересів тієї чи іншої спільноти, колективу. Їх не можна розглядати

як суму індивідуальних прав і свобод осіб, які входять до тієї чи іншої спільноти, колективу. Вони мають якісно інші властивості, які визначаються цілями й інтересами колективних утворень. Якби не були різноманітні ці права, їх правомірність повинна визначатися людським виміром — правами індивіда. Колективні права не повинні ігнорувати прав людини, суперечити їм або обмежувати їх. Щодо цього винятком є надзвичайні ситуації, які створюють загрозу правам окремої людини, а отже, меті, що об'єднує таку спільноту, є актуальними і протиправними. У сучасному світі не завжди є змога чітко поєднати індивідуальні й колективні права. Таким чином, суперечності, які виникають між правами людини, правами держави, народу, нації, національних меншин, малих народів, є однією з причин міжнаціональних конфліктів, у яких кожна зі сторін висуває свої аргументи справедливості та законності, обстоює своє право на суверенітет, свої претензії на перегляд кордонів, використовуючи при цьому історичні аргументи, що тлумачаться на свою користь, відстоюючи право на самовизначення.

## § 6. Система конституційних прав і свобод людини і громадянина

Конституційні права, свободи і обов'язки, закріплені в Основному Законі України, являють собою цілісну систему, яка наочно виявляється через класифікацію на основі різних критеріїв. Класифікація — один із важливих прийомів аналітичного способу вивчення державно-правових явищ. Класифікація прав і свобод людини і громадянина можлива на основі таких критеріїв.

1. За суб'єктами вони поділяються на права і свободи людини та права і свободи громадянина. Обсяг прав у громадян більший, аніж у тих осіб, які не є громадянами.
2. За видом суб'єкта вони поділяються на індивідуальні й колективні.
3. За генезою — на природні і похідні (сформульовані в законах, міжнародних пактах).
4. За характером утворення — на основні (конституційні) і доповнюючі (конкретизуючі).
5. За черговістю їх включення до конституцій — на права першого, другого та третього поколінь.
6. За ступенем їх абсолютизації поділяються на такі, що підлягають обмеженню, і такі, що не підлягають обмеженню.

7. За змістом — на громадянські (особисті), політичні, економічні, соціальні і культурні.

Найбільш поширеним у юридичній літературі критерієм класифікації прав і свобод людини і громадянина є їхній зміст. Тому за основу аналізу конституційних прав ми беремо останню класифікацію прав і свобод, тобто їх поділ за змістом.

## **§ 7. Особисті права і свободи**

Особисті (громадянські) права і свободи становлять основу правового статусу особи, покликані забезпечити свободу й автономію індивіда як члена громадянського суспільства, його юридичну захищеність від будь-якого незаконного зовнішнього втручання. До них належать права: на життя; на повагу до гідності; на свободу та особисту недоторканність; на недоторканність житла; на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; на невтручання в особисте та сімейне життя; свободу пересування, вільний вибір місця проживання; на свободу думки і слова; на свободу світогляду і віросповідання (статті 27–35 Конституції України).

**Право на життя** є найголовнішим, невід'ємним правом кожної людини. Воно є визначальним, оскільки життя людини — це найвища цінність, всі інші права втрачають свій сенс і значення в разі смерті людини. Це фундаментальне право можна розглядати у двох аспектах: по-перше, як право особи на свободу від будь-яких незаконних посягань на її життя з боку держави, її представників чи приватних осіб; по-друге, як право особи вільно розпоряджатися своїм життям, звичайно якщо це не завдаватиме шкоди інтересам інших людей, держави.

По суті всі інші права так чи інакше об'єднуються навколо цього стрижневого права. Наприклад, такі права, як право на соціальний захист, охорону здоров'я, медичну допомогу, на безпечне для життя і здоров'я довкілля є лише додатковими інструментами, що забезпечують ефективну реалізацію права на життя. Держава зобов'язана визнавати ці права і створювати належні умови для життя людини всіма засобами. Це право передбачено міжнародними правовими актами з прав людини. Вперше в нашій державі це право було закріплене в ст. 27 Конституції України 1996 року, яка передбачає, що кожна людина має невід'ємне право на життя і ніхто не може бути свавільно позбавлений його. На державу покладений обов'язок захищати права

особи від протиправних посягань. Разом з тим ч. 3 ст. 27 Конституції встановлює, що «кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань». Після вступу України в 1995 р. до Ради Європи в нашій державі був накладений мораторій на застосування смертної кари. Кримінальний кодекс України 2001 р. вже не передбачає такого виду покарання, як смертна кара. Адже, як зазначається в Рішенні Конституційного Суду України від 29 грудня 1999 р. (справа про смертну кару), право на життя належить людині від народження, а позбавлення людини життя державою внаслідок застосування смертної кари як виду покарання є скасуванням невід'ємного права людини на життя, що не відповідає Конституції України.

**Право на повагу до гідності людини** є невід'ємною ознакою цивілізованого суспільства. Воно є загальновизнаним на міжнародному рівні. У статті 21 Конституції України наголошується на тому, що «усі люди вільні і рівні у своїй гідності та правах». Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню. Причому людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим досліддам. Ця конституційна норма відповідає положенням Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, поводження і покарання, прийнятої в 1984 р., учасницею якої є Україна. Наявність цієї норми в Конституції України свідчить про те, що повага до людської гідності є обов'язком посадовців та всіх інших осіб. Положення ч. 3 ст. 28 Конституції України щодо неприпустимості піддавати особу без її згоди медичним, науковим чи іншим досліддам відповідає нормі, яка міститься у ст. 7 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

У системі основних особистих прав людини і громадянина важливе значення має право на **свободу та особисту недоторканність**, яке означає, що ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом. Це право послідовно проголошується в міжнародних документах: у Загальній декларації прав людини 1948 року (ст. 3), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (ст. 9), Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 року (ст. 5). Згідно з частиною 3 ст. 29 Конституції України, тримання під вартою в разі нагальної необхідності може застосовуватися і без попереднього вмотивованого рішення суду, але його



обґрунтованість протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення про тримання під вартою. Кожна особа, яка заарештована чи затримана, має право ознайомитися з мотивами свого арешту чи затримання та своїми правами. Особа або орган, які застосували такий захід, зобов'язані ознайомити заарештованого чи затриманого з мотивами арешту або затримання, а також із його відповідними правами.

Кожний затриманий має право в будь-який час оскаржити в суді своє затримання. Про арешт або затримання людини має бути негайно повідомлено родичів затриманого чи заарештованого.

**Право людини на недоторканність житла** означає, що не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду. Англійське прислів'я «Мій дім — моя фортеця» чітко відображає сутність цього конституційного права; людина може робити у своєму домі все те, що забажає. У невідкладних випадках, пов'язаних із урядуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду і обшуку. Слід враховувати, що житлом за законодавством визнається й місце тимчасового проживання (готель, дім-інтернат, гуртожиток, пансіонат тощо).

Кожному гарантується **таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої інформації**. Разом з тим у реалізації цього права можуть бути встановлені винятки лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігти злочині чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо.

У Конституції України вперше встановлюється **право людини на приватність**. Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Кожному громадянину України надається 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. Сут-

теве значення має те, що конституційно гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації.

Уперше в Конституції України 1996 року закріплюється **свобода пересування**. Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну. Водночас поточне законодавство встановлює обмеження у свободі пересування і виборі місця проживання, що стосується місцевостей, у яких встановлений особливий режим (прикордонна смуга, закриті військові поселення, зони екологічного лиха тощо). Порядок реалізації зазначеного права регламентується законами «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року та «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 року.

Конституція гарантує кожному право на **свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань**. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежено законом з огляду на: а) інтереси національної безпеки, територіальну цілісність; б) забезпечення громадського порядку; в) запобігання заворушенням чи злочинам; г) запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно; г) підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Ці конституційні положення відповідають загальновизнаним міжнародним нормам, зокрема Міжнародному пакту про громадянські та політичні права (статті 18, 19), які передбачають право кожної людини на безперешкодне дотримання своїх поглядів та на їх вільне вираження.

**Право на свободу світогляду і віросповідання** включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу і релігійні обряди та вести релігійну діяльність. Це конституційне право людини відповідає Міжнародному пакту про громадянські і політичні права (ст. 18). Здійснення цього права може бути обмежено законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності на-

селення або захисту прав і свобод інших людей. Принципове значення має конституційне положення про те, що церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа від церкви, що жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова. Право на свободу світогляду і віросповідання в Україні регламентується Законом України від 23 квітня 1991 року «Про свободу совісті та релігійні організації». Згідно з частиною 4 ст. 35 Конституції, ніхто не може бути увільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань. У разі якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, виконання цього обов'язку має бути замінено альтернативною (невійськовою) службою.

## **§ 8. Політичні права і свободи**

**Політичні права і свободи** — це права, які належать людині як члену політичного співтовариства, коли він виступає насамперед як громадянин держави.

Ці права і свободи пов'язані з участю в суспільному житті, в управлінні державою. В Україні політичні права належать переважно громадянам, хоча деяким з них (наприклад, свобода об'єднуватися в неполітичні організації, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення) можуть користуватися також іноземці та особи без громадянства. Громадяни, що асоційовані як народ, реалізують владу, а громадянин як індивід бере участь у реалізації державної влади. Стосовно політичних прав правосуб'єктність у повному обсязі настає з вісімнадцяти років. Політичні права можуть реалізовуватися людиною та громадянином як індивідуально, так і колективно. Наприклад, тільки колективним є право на збори, мітинги, об'єднання в політичні партії та громадські організації, яке одноосібно здійснити неможливо. Закріплені в Конституції України політичні права і свободи відповідають загальновизнаним міжнародним нормам, які передбачені в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року й Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 року та інших міжнародно-правових актах.

До політичних прав і свобод належать: право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації; право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих ре-

ферендумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації; право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення (статті 36–40 Конституції України).

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Суверенітет Українського народу — це найважливіша основа конституційного ладу України. Практичну реалізацію він отримує через реалізацію кожним громадянином своєї волі в політичному житті країни. Найбільш узагальненим, таким, що інтегрує всі інші політичні права і свободи, є право громадян брати участь в управлінні державними справами, яке розкривається через сукупність права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, права вільного доступу до державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, через діяльність народних депутатів України. Народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних. Право кожного громадянина брати участь в управлінні справами держави — важлива ознака демократизму держави. Це важливий принцип взаємовідносин між державою і її громадянами. Поточне законодавство України про вибори, про всеукраїнський та місцеві референдуми детально регламентує ці права громадян.

Правом, яке безпосередньо стосується участі громадян в управлінні справами держави, є закріплене **право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації** для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Об'єднання громадян сприяють розвитку політичної активності і самодіяльності громадян. Прийняття або вступ до таких об'єднань відбувається на добровільних засадах, і ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність до політичних партій або громадських організацій. Причому всі об'єднання громадян рівні перед законом. Конституція України (ст. 37) забороняє 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, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення. Політичним партіям та громадським організаціям забороняється мати воєнізовані формування. Ці вимоги відповідають світовим конституційним стандартам взаємовідносин держави і політичних угруповань. Заборона діяльності об'єднань громадян може відбуватися лише в судовому порядку.

Порядок утворення та діяльності політичних партій і громадських організацій регулюється Законами України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року та «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року.

**Право на мирні збори, мітинги, походи і демонстрації** означає можливість збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації із суспільно значущих питань. Тому таке право належить тільки громадянам. Воно відповідає загальноновизнаним нормам міжнародного права, зокрема Конвенції про захист прав людини і основних свобод (ст. 11). Про проведення таких заходів їх організатори мають завчасно повідомити органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Конституційні норми мають загальний характер. Тому є необхідність у прийнятті закону, який би детально врегулював питання щодо права на мирні збори, мітинги, походи і демонстрації, оскільки Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 р. хоч і не відмінений, проте морально і юридично застарів. Важливе значення для реалізації цих прав мало прийняття Конституційним Судом України 19 квітня 2001 р. рішення у справі щодо завчасного сповіщення про мирні збори, в якому він дав офіційне тлумачення ч. 1 ст. 39 Конституції України. На думку Конституційного Суду, організатори мирних зібрань повинні сповістити місцеві органи влади про проведення таких заходів у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Тривалість строків завчасного сповіщення має бути в розумних межах і не повинна обмежувати передбаченого ст. 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій.

**Право на звернення** означає можливість направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін. Закріплення цього права є проявом демократичності нашої держави і відповідає загально-визнаним міжнародним стандартам. У Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року детально регламентуються питання практичної реалізації конституційного права людини на звернення, під яким розуміють викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви або скарги. Звернення повинні розглядатись і вирішуватись у місячний термін з дня їх надходження, а ті, що не потребують додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. За порушення передбаченого законом порядку розгляду звернень, а також за переслідування громадян, що подали звернення, законодавством України передбачається юридична відповідальність.

## § 9. Економічні, соціальні і культурні права

**Економічні, соціальні і культурні права** — це права, пов'язані з діяльністю людини в економічній сфері, її соціальними відносинами з суспільством, державою, колективами, іншими людьми, з діяльністю у сфері культури і духовного життя.

До основних економічних, соціальних і культурних прав належать: право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом; право на працю; право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів; право на відпочинок; право на соціальний захист; право на житло; право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї; право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди; право на освіту; свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості; право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності (статті 41–54 Конституції України). Усі ці права і свободи є взаємопов'язаними.

**Право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності** означає право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю як майнового характеру, так і результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Встановлюється, що право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Причому громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Суттєве значення для стабільності економічних відносин має закріплене в ч. 4 ст. 41 Конституції положення, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, що право приватної власності є непорушним. Але можливе й примусове відчуження об'єктів права приватної власності. Воно може бути застосоване лише як виняток із мотивів суспільної необхідності і тільки на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього й повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів із наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Конфіскація майна теж можлива, але вона може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі і порядку, встановлених законом.

**Право на підприємницьку діяльність**, яка не заборонена законом, забезпечується з боку держави захистом конкуренції. Відповідно не допускається зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види й межі монополії визначаються законом. Держава повинна захищати права споживачів, здійснювати контроль за якістю й безпекою продукції та всіх видів послуг і робіт, сприяти діяльності громадських організацій споживачів. Законом обмежується підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

**Право користуватися об'єктами публічної власності.** Для задоволення своїх потреб громадяни можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Це стосується, насамперед, користування природних ресурсів та об'єктів загальнодержавної власності. Водночас у ряді випадків громадяни можуть користуватися окремими об'єктами державної та комунальної власності за плату тимчасово чи на умовах оренди цього майна на певний строк. Умови такого користування визначаються галузевим законодавством.

**Право на працю** визначається як можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Конституцією передбачено, що держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізує програми професійно-технічного навчання, підготовки та перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Уперше на рівні Конституції України встановлюється, що використання примусової праці в нашій державі забороняється. Але не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан. У Конституції містяться такі принципові положення, що стосуються здійснення права на працю: а) кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, що не нижча від визначеної законом; б) використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється; в) громадянам гарантується захист від незаконного звільнення; г) право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом.

**Право на страйк** уперше передбачено Конституцією України. Ті, хто працюють, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. Таким чином, вони не можуть ставити політичні вимоги. Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом із урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей. При цьому ніхто не може бути примушений до участі або до неучасті у страйку. Заборона страйку можлива лише на підставі закону. Особливості і порядок здійснення конституційного права на страйк визначаються Законом України «Про порядок розгляду колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 року. Страйк застосовується як крайній засіб, коли всі інші можливості для захисту своїх економічних і соціальних інтересів вичерпано. Законом встановлюються також гарантії працівників під час страйку, випадки, коли забороняється проведення страйків та визнання страйків незаконними.

**Право на відпочинок** забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, установленням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи в нічний час. Відповідно до Конституції України, мінімальна тривалість відпочинку та оплачуваної щорічної



відпустки, вихідні та святкові дні, а також інші гарантії права на відпочинок визначені в Кодексі законів про працю України, в інших нормативно-правових актах.

**Право на соціальний захист** включає право на забезпечення громадян 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. Конституція України (ч. 2 ст. 46) встановлює гарантії цього права: а) функціонування загальнообов'язкового державного соціального страхування за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; б) створення мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних витрат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

**Право на житло** означає, що держава повинна створити умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Тим громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Встановлено, що ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду. Більш детально це право врегульовано в Житловому кодексі України.

**Право на достатній життєвий рівень.** Це є одне з найважливіших соціальних прав людини, яке в історії України вперше закріплено в Основному Законі. Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло. Ця норма відповідає положенням ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права щодо визнання державою права кожного на достатній життєвий рівень для нього самого та його родини. Але сучасний економічний стан у нашій державі не дає можливості повною мірою гарантувати і забезпечити реалізацію цього конституційного права кожній людині.

**Право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування** забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава повинна створювати умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога повинна

надаватися безоплатно. Держава зобов'язана сприяти розвитку лікувальних закладів усіх форм власності. Існуюча мережа державних і комунальних медичних закладів не може бути скорочена. Держава зобов'язана дбати про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечувати санітарно-епідеміологічне благополуччя. Більш детально відносини, пов'язані з охороною здоров'я, регулюються Основами законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р., Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. та іншими нормативно-правовими актами.

Важливим для гарантування права на безоплатність медичної допомоги в державних і комунальних закладах охорони здоров'я є Рішення Конституційного Суду України від 29 травня 2002 р. про офіційне тлумачення ч. 3 ст. 49 (справа про безоплатну медичну допомогу), за яким положення ч. 3 ст. 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» треба розуміти так, що в цих закладах медична допомога надається всім громадянам незалежно від обсягу та без попереднього, поточного або наступного їх розрахунку за надання такої допомоги. Порядок надання медичних послуг, які виходять за межі медичної допомоги, на платній основі в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та перелік таких послуг мають бути визначені законом.

**Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля** означає, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. При цьому кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена. У статті 16 Конституції встановлено, що обов'язком держави є забезпечення екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду Українського народу. Право кожної людини на сприятливе навколишнє середовище і екологічну безпеку є необхідною умовою права людини на життя, на охорону здоров'я й визнається світовим співтовариством як один із найважливіших чинників існування людства.

**Право на освіту** гарантується, передусім, обов'язком держави забезпечувати доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах. Громадяни мають право безоплатно здобути

вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі. Громадянам, які належать до національних меншин, гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства. Право на освіту більш детально регламентується законами «Про освіту» від 23 травня 1991 р., «Про дошкільну освіту» від 11 липня 2001 р., «Про загальну середню освіту» від 13 травня 1999 р., «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 року.

Громадянам України гарантується **свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості**, захист інтелектуальної власності, їх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з іншими видами інтелектуальної діяльності. Йдеться про **культурні права**. Кожен громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Тому ніхто не може використовувати або поширювати їх без згоди автора, за винятками, встановленими законом. Держава зобов'язана сприяти розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством. Культурна спадщина охороняється законом. При цьому держава повинна забезпечувати збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, здійснювати заходи щодо повернення в Україну культурних цінностей народу, які перебувають за її межами. Більш детально ці права регламентуються законами «Про авторське право і суміжні права» від 23 грудня 1993 р., «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 р., «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. та інших законодавчих актах.

## **§ 10. Конституційно-правовий статус іноземців, осіб без громадянства і біженців в Україні**

Конституція України встановила, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Їм може бути надано притулок у порядку, встановленому законом.

Більш детально правовий статус іноземців, осіб без громадянства і біженців регламентується законами України «Про правовий статус

іноземців та осіб без громадянства» від 4 лютого 1994 р., «Про біженців» від 21 червня 2001 р., «Про імміграцію» від 7 червня 2001 р. Закон «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначає правове становище іноземців в Україні, закріплює основні права, свободи та обов'язки іноземних громадян та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають в Україні, і визначає порядок вирішення питань, пов'язаних із їх в'їздом в Україну або виїздом з України. Закон «Про біженців» визначає правовий статус біженця в Україні, порядок надання, втрати та позбавлення статусу біженця, встановлює державні гарантії захисту біженців. Закон «Про імміграцію» визначає умови і порядок імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства.

**Іноземцем** визнається особа, яка перебуває у громадянстві іншої держави і не є громадянином держави перебування.

**Біженець** — це особа, яка не є громадянином України і, внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, перебуває за межами країни своєї громадянської належності й не може користуватися захистом цієї країни, або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни до свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Правовий статус іноземця в будь-якій країні є своєрідний, оскільки складається з таких двох елементів: правового статусу громадянина своєї держави (або статусу особи без громадянства в країні його постійного проживання) і правового статусу іноземця. Іноземець, перебуваючи за межами своєї держави, зберігає з нею юридичний зв'язок, правовий статус своєї держави, підкоряється її законам, користується її пількуванням і захистом. Водночас іноземець та особа без громадянства підпадає під дію суверенної влади держави, на території якої перебуває, тобто підпадає під її юрисдикцію, повинен додержуватися Конституції і законів країни перебування.

Іноземці та особи без громадянства в Україні перебувають на національному правовому режимі, тобто володіють тими ж правами і обов'язками, що і громадяни України, але за певними винятками. Вони є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин. Визна-

чено, що коли іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадян України, Кабінет Міністрів може прийняти рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадянами цієї держави на території України, тобто вступає в дію принцип взаємності. Рішення може бути скасовано, якщо зникнуть підстави, за яких воно було прийнято. Безумовно, здійснення іноземцями та особами без громадянства своїх прав і свобод не повинно завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні. Відповідно вони зобов'язані поважати й дотримуватися Конституції і законів України, шанувати традиції та звичаї народу України.

Згідно із законодавством, іноземці можуть у встановленому порядку іммігрувати в Україну на постійне проживання або для працевлаштування на визначений термін, а також тимчасово перебувати на її території. Відповідно до Закону України «Про імміграцію» від 7 червня 2001 р., дозвіл на імміграцію надається в межах квоти імміграції. Іноземці, які іммігрували на постійне місце проживання або для тимчасового працевлаштування, отримують посвідки відповідно на постійне або тимчасове проживання.

Іноземці та особи без громадянства мають право займатися в Україні інвестиційною, зовнішньоекономічною та іншими видами підприємницької діяльності, передбаченими законодавством України, і при цьому вони мають такі самі права й обов'язки, що і громадяни України, якщо інше не випливає з Конституції та законів України. Іноземці мають право на працю, на відпочинок, на соціальний захист, на житло, на освіту, на користування досягненнями культури, на участь в об'єднаннях громадян, на пересування по території України і вибір місця проживання. Іноземці мають рівні з громадянами України права і обов'язки у шлюбних і сімейних відносинах. Їм гарантується право на свободу совісті нарівні з громадянами України.

Іноземцям гарантується недоторканність особи, житла, невтручання в особисте і сімейне життя, таємниця листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень, повага їх гідності нарівні з громадянами України. Вони мають право на звернення до суду та інших державних органів для захисту їх особистих, майнових та інших прав. У судочинстві іноземні громадяни як учасники процесу користуються такими самими процесуальними правами, що й громадяни України.

Однак іноземці не можуть бути членами політичних партій України, не можуть обирати і бути обраними до органів державної влади та

місцевого самоврядування, а також брати участь у референдумах. На іноземців не поширюється загальний військовий обов'язок, вони не проходять військову службу в Збройних Силах України та інших військових формуваннях, створених відповідно до законодавства України. Іноземці сплачують податки і збори відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України.

Закон регулює порядок в'їзду і виїзду з території України іноземців та осіб без громадянства. Іноземці можуть в'їжджати в Україну за дійсними національними паспортами або документами, які їх замінюють. При цьому вони повинні одержати у встановленому порядку в'їзну візу, якщо інше не передбачено законодавством України. Визначаються також підстави для заборони їх в'їзду в Україну та виїзду за її межі.

Іноземці, які вчинили злочин, адміністративні або інші правопорушення, несуть відповідальність на загальних підставах. До них також може бути застосовано скорочення терміну тимчасового перебування в Україні, а також видворення за межі території України. Положення Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» не стосуються встановлених законодавством України і міжнародними договорами України привілеїв та імунітетів, які надаються співробітникам дипломатичних представництв та працівникам консульських установ іноземних держав в Україні.

Окрему групу іноземців та осіб без громадянства становлять **закордонні українці**, яким наданий особливий (спеціальний) вид правового статусу іноземця.

**Закордонний українець** — це особа, яка є громадянином іншої держави або особою без громадянства, а також має українське етнічне походження або є походженням з України (українське етнічне походження — це належність особи або її предків до української нації та визнання нею України батьківщиною свого етнічного походження). Основними особливостями, які відрізняють сьогодні правовий статус закордонного українця від правового статусу іноземців та осіб без громадянства, є порядок в'їзду і перебування на території України, а також процедура спрощеної імміграції в Україну.

Так, відповідно до Закону «Про правовий статус закордонних українців» від 4 березня 2004 року, останні мають право на безкоштовне оформлення багаторазової візи для відвідання України без подання відповідного запрошення терміном на п'ять років на основі посвідчення закордонного українця, якщо закордонний українець є громадянином держави, з якою Україна має візовий режим.

Крім того, закордонний українець може іммігрувати в Україну для постійного проживання за умови одержання в установленому порядку рішення на імміграцію для постійного проживання **поза межами квот на імміграцію**. Це правило поширюється не тільки особисто на закордонного українця, а й на подружжя та його дітей у разі їх спільного в'їзду та перебування на території України. Зазначене положення певною мірою полегшує імміграцію в Україну етнічних українців, які отримали статус закордонного українця, оскільки квоти на імміграцію в Україну в цілому не є високими.

Закон України «Про біженців» установив, що біженець не може бути висланий або примусово повернутий до країн, де його життю або свободі загрожує небезпека, через його расу, віросповідання (релігію), національність, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи або політичні переконання. Біженець також не може бути висланий чи примусово повернутий до країн, де він може зазнати катувань та інших жорстоких, нелюдських чи таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання або з якої він може бути висланий чи примусово повернутий до країн, де його життю або свободі загрожує небезпека через його расу, релігію, національність, громадянство (підданство), належність до певної соціальної групи чи політичні переконання. Ці положення не поширюються на біженця, засудженого в Україні за вчинення тяжкого злочину. Україна сприяє збереженню єдності сімей біженців. Члени сім'ї особи, якій надано в Україні статус біженця, мають право з метою возз'єднання сім'ї в'їхати в Україну і набути статус біженця.

У Законі регламентується порядок надання, втрати і позбавлення статусу біженця. Так, особи, які мають намір набути статус біженця і перетнули державний кордон України в порядку, встановленому законодавством України, повинні протягом п'яти днів звернутися до відповідного органу міграційної служби із заявами про надання їм статусу біженця. Якщо такі особи намагалися незаконно перетнути або незаконно перетнули державний кордон України, то вони протягом трьох робочих днів повинні звернутися до відповідного органу міграційної служби через уповноваженого цього органу чи посадову особу Прикордонних військ України або органу внутрішніх справ із заявами про надання їм статусу біженця. Статус біженця не надається особі:

- а) яка вчинила тяжкий злочин не політичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою набуття статусу біженця, якщо таке діяння віднесено Кримінальним кодексом України до тяжких зло-

чинів; б) яка вчинила тяжкі злочини проти миру, військовий злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено в міжнародному праві; в) яка винна у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам ООН; г) яка до прибуття в Україну вже була визнана біженцем або отримала притулок в іншій країні; ґ) яка до прибуття в Україну з наміром набути статус біженця перебувала в третій безпечній країні.

Оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця проводиться на підставі особистої заяви іноземця чи особи без громадянства або її законного представника, яка подається до органу міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі за місцем тимчасового перебування заявника. Причому заявник, якому виповнилося вісімнадцять років, подає заяву й заповнює анкету, де викладає основні відомості про себе та обставини, що змусили його залишити країну походження. Рішення за заявою про надання статусу біженця приймається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції протягом місяця з дня отримання особою справи заявника та письмового висновку органу міграційної служби, який розглядав заяву.

Особа може, згідно із Законом «Про біженців», втратити статус біженця або бути його позбавленою. Статус біженця втрачається, якщо особа: добровільно знову скористалася захистом країни громадянської належності; набула громадянство України або набула громадянство, яке мала раніше, або набула громадянство іншої держави і користується її захистом; добровільно повернулася до країни, яку вона залишила, тощо. Особа позбавляється статусу біженця, якщо вона займається діяльністю, що становить загрозу національній безпеці, громадському порядку, здоров'ю населення України.

Особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для розв'язання питання щодо надання статусу біженця, має право на тимчасове працевлаштування, навчання, медичну допомогу, проживання в родичів, у готелі, піднайом житлового приміщення або користування житлом у пункті тимчасового розміщення біженців, на правову допомогу. Ті особи, яким уже наданий статус біженця в Україні, є іноземцями чи особами без громадянства, і вони користуються тими ж правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, — за винятками, встановленими Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Особа, якій



надано статус біженця, має рівні з громадянами України права на: пересування, вільне залишення території України, за винятком обмежень, установлених законом, на працю, підприємницьку діяльність, на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, відпочинок, освіту, свободу світогляду і віросповідання, на звернення за захистом до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, на правову допомогу тощо. Особа, якій надано статус біженця в Україні, має відповідні обов'язки.

## **§ 11. Обмеження прав людини і громадянина. Права людини в умовах надзвичайного стану**

Відповідно до частини 2 ст. 29 Загальної декларації прав людини, «при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві»<sup>1</sup>. Конституція України, виходячи з міжнародно-правових документів, встановила обмеження щодо реалізації деяких прав і свобод людини і громадянина. Так, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію обмежується законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, яка одержана конфіденційно, або для підтримки авторитету і неупередженості правосуддя (ст. 34 Конституції України). Здійснення права на свободу світогляду і віросповідання може бути обмежено законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення, захисту прав і свобод інших людей (ст. 35). На таких самих підставах може бути обмежено право громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації (ст. 36). Конституційно встановлюються обмеження щодо права на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (ст. 39) тощо. Всі ці обмеження обгрун-

<sup>1</sup> Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи. — К., 1992. — С. 23–24.

товані необхідністю забезпечення охорони конституційного ладу, національної безпеки, прав і свобод людини і громадянина.

Стаття 64 Конституції України встановлює, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції. Йдеться про право на: рівність громадян перед законом; громадянство і його зміну; життя; повагу до гідності людини; свободу та недоторканність; звернення до органів державної влади; житло; шлюб; рівність дітей у їх правах; захист прав і свобод; відшкодування за рахунок держави матеріальної і моральної шкоди; знання своїх прав і обов'язків; незворотність дії законів та інших нормативних актів; правову допомогу; не обов'язковість виконання явно злочинних розпоряджень чи наказів; неможливість подвійного притягнення до юридичної відповідальності; те, щоб вважатися невинуватим у вчиненні злочину, доки вину не буде доведено в законному порядку; відмову давати свідчення щодо себе, членів сім'ї та близьких родичів.

Перелік цих прав корелюється з положеннями Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, відображає прагнення захистити ті права і свободи, які мають забезпечуватися за будь-яких обставин, у тому числі при введенні надзвичайного або воєнного стану.

Обмеження прав людини і громадянина можливі в умовах введення на всій території України або в окремих її частинах надзвичайного стану.

Згідно із Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року **надзвичайний стан** — це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування, відповідно до Закону, повноважень, які необхідні для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормаль-

*ного функціонування національної економіки, органів державної влади і місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою обмеження в здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.*

Указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть бути запроваджуватися такі заходи: а) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування на території, де вводиться надзвичайний стан; б) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; в) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; г) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом; г) заборона страйків. Крім того, додатково можуть здійснюватися такі заходи, як: 1) запровадження комендантської години, тобто заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби; 2) перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках і проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу й вантажів, службових приміщень та житла громадян; 3) обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв; 4) тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів; 5) заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку; 6) особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі тощо. У статті 17 Закону також встановлюються додаткові заходи режиму надзвичайного стану у зв'язку із надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру.

Водночас в умовах як воєнного, так і надзвичайного стану органи державної влади повинні діяти в межах Конституції і законів України. Перевищення посадовими особами своїх повноважень, у тому числі щодо гарантій прав людини і громадянина, які встановлені законом, тягнуть за собою відповідальність згідно з чинним законодавством. У цей період законом забороняється: зміна Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим; виборчих законів: проведення

виборів Президента України, виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування, всеукраїнських та місцевих референдумів; обмеження повноважень народних депутатів України. На період дії надзвичайного стану продовжується, у разі закінчення, строк повноважень парламенту України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, представницьких органів місцевого самоврядування. Уведення надзвичайного стану не може бути підставою для застосування тортур, жорстокого чи такого, що принижує людську гідність, поводження або покарання, для будь-яких обмежень права на життя, свободу думки, совісті, релігії в розумінні цих прав і свобод Міжнародним пактом про громадянські і політичні права і законами України.

Україна, відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, при введенні надзвичайного стану негайно після його введення повідомляє через Генерального секретаря ООН держави, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про мету цих відхилень і причин прийняття такого рішення. У повідомленні зазначається також термін, на який вводяться відхилення від зобов'язань, передбачених цим Пактом.

## § 12. Гарантії конституційних прав і свобод людини і громадянина

**Конституційні гарантії** — це передбачені Основним Законом України умови, засоби, методи і механізми, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Гарантії конституційних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина поділяються на **загальні** (економічні, політичні, ідеологічні) та **юридичні**.

До основних *економічних гарантій* належать розвиток економічної системи, свобода підприємницької та господарської діяльності, економічна багатоманітність, соціальна спрямованість економіки тощо.

*Політичні гарантії* — це політика держави, яка спрямована на створення умов для всебічного розвитку людини, забезпечення її прав і свобод. Політика Української держави найбільш чітко виражена в положенні ч. 2 ст. 3 Конституції, що утвердження і забезпечення прав

і свобод людини є головним обов'язком держави, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

До *ідеологічних гарантій* слід віднести ідеологічну багатоманітність суспільного життя, неприпустимість визнання державою жодної ідеології обов'язковою, заборону цензури.

*Юридичні гарантії* втілюються в таких конституційних положеннях: права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ст. 55); кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56); кожному гарантується право знати свої права і обов'язки (ст. 57); закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи (ст. 58); кожен має право на правову допомогу (ст. 59); ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази (ст. 60); ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення (ст. 61); 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 (ст. 62); особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом (ст. 63).

Гарантії конституційних прав і свобод містяться не тільки в статтях Конституції, а також в нормах галузевого законодавства.

Частина 4 ст. 55 Конституції України встановила, що кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Право на самозахист встановлено в ч. 5 ст. 55 Конституції, згідно з якою кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.

Органами, на які покладені повноваження щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні, є Президент України, Кабінет Міністрів, Уповноважений Верховної Ради по правам людини, органи прокуратури, Конституційний Суд України, місцеві державні адміністрації. Так, згідно з ч. 2 ст. 102 Конституції, Президент України є

гарантом прав і свобод людини і громадянина, відповідно до п. 2 ст. 116 Конституції, Кабінет Міністрів «вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина». Одним із повноважень прокуратури України є представництво інтересів громадянина в суді у випадках, визначених законом, та нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (п. 2, 5 ст. 121 Конституції України).

Суттєвою гарантією прав і свобод є допомога професійного захисника (адвоката) в кримінальному, цивільному і адміністративному процесі.

До гарантій прав і свобод належить також юридична *відповідальність* за їх порушення. Мається на увазі відповідальність насамперед органів держави та їх посадовців.

Сприяти реалізації конституційних прав і свобод особи мають також органи місцевого самоврядування, однак їх матеріально-фінансові можливості все ще залишаються недостатніми.

## § 13. Конституційні обов'язки людини і громадянина

Обов'язки — складова частина правового статусу особи. Вони пов'язані з правами і свободами людини і громадянина, і цим можна пояснити ту обставину, що обов'язки закріплені в розділі II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Важко уявити людину, яка має тільки обов'язки, як неможливим є й права особи без обов'язків. Конституційні обов'язки законодавцем встановлюються для забезпечення інтересів інших людей, держави і суспільства, самих носіїв обов'язків.

Конституція України виходить із принципу рівності обов'язків, який означає, що жоден громадянин не повинен звільнитись або ухилитись від обов'язків, вони рівномірно мають поширюватися на всіх громадян, іноземців та осіб без громадянства. Однак деякі обов'язки на останні дві категорії осіб не поширюються (зокрема, захист Вітчизни).

Поява в Конституції України нових основних обов'язків громадян, самостійна цінність конституційних обов'язків (поряд із суб'єктивними правами) у регулюванні суспільних відносин як елемента конститу-

ційного статусу людини і громадянина уможливило їх самостійну класифікацію. У літературі конституційні обов'язки людини і громадянина класифікують за різними критеріями: 1) за характером зв'язку особи і держави — обов'язки людини і обов'язки громадянина; 2) за основними сферами життєдіяльності особи — особисті, політичні, соціально-економічні, культурні, екологічні; 3) за способом закріплення — а) прямо закріплені в Конституції України; б) що випливають із тлумачення положень Основного Закону; 4) за функціональною спрямованістю (дією) — а) дія яких спрямована на охорону й захист конституційного ладу України та його основ; б) що спрямовані на забезпечення законності і правопорядку в державі; в) що спрямовані на розвиток економічної системи, на забезпечення екологічної безпеки країни; 5) за їх адресатами (дестинаторами) — обов'язки щодо: а) держави; б) суспільства, інших людей, своїх близьких; в) себе; 6) за характером здійснення — а) реалізуються в конкретних правовідносинах; б) здійснюються в загальних (конституційних) правовідносинах; 7) за формою здійснення — індивідуальні і колективні; 8) за часом реалізації — постійні й тимчасові; 9) за характером забезпечення — обов'язки, для здійснення яких із боку держави: а) вимагається створення певних матеріальних благ, правозастосовна діяльність; б) не вимагається особливої активності, достатньо підтримання громадського порядку й законності. Вважаємо доцільним коротко охарактеризувати конституційні обов'язки людини і громадянина в Україні.

**Обов'язок додержуватися Конституції України і законів України** є одним із найважливіших обов'язків людини і громадянина. Він передбачений ст. 68 Основного Закону і стосується всіх осіб, які перебувають на території України. Цей конституційний обов'язок не обмежується виконанням тільки Конституції і законів, а означає, що кожний повинен додержуватися і підзаконних актів, актів органів місцевого самоврядування. Йдеться про дотримання принципу законності. У Конституції містяться заборонні норми у вигляді заборони для громадян здійснювати ті чи інші дії. Так, у ст. 37 Конституції передбачена заборона утворення і діяльності політичних партій та громадських об'єднань, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки тощо. Встановлюється, що на території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом.

**Обов'язок захищати Вітчизну, незалежність та територіальну цілісність України, шанувати її державні символи** встановлений ст. 65 Конституції України. Більш детально обов'язок захисту Вітчизни врегульовано Законом «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. Порядок проходження військової служби встановлений Законом України «Про загальний військовий обов'язок та військову службу» від 25 березня 1992 року. Альтернативна служба існує для тих громадян, які за своїми світоглядними та релігійними переконаннями не можуть нести військову службу. У цих та інших установлених законом випадках громадяни України мають право на заміну військової служби альтернативною громадянською службою, порядок проходження якої врегульовано Законом України «Про альтернативну (невійськову) службу». Військова служба є почесним обов'язком кожного громадянина. Тому за ухилення громадян від чергового призову на дійсну військову службу, а також за ухилення від військової служби встановлена кримінальна відповідальність.

**Шанування державних символів** уперше закріплюється як конституційний обов'язок громадян України. Державні символи — прояв суверенітету нашої держави, і тому вони підлягають особливій охороні з її боку.

**Обов'язок не заподіювати шкоду природі і відшкодовувати завдані їй збитки** встановлений ст. 66 Конституції України. Збереження навколишнього середовища визнається світовою спільнотою як основне завдання і обов'язок не тільки кожної держави, а й кожної людини планети. Екологічні обов'язки громадян України деталізовані в поточному законодавстві, зокрема в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. Проблема охорони цього середовища в Україні після катастрофи на Чорнобильській АЕС є досить важливою. У зв'язку з цим у ст. 16 Конституції України закріплено, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави. Обов'язок дотримання вимог екологічної безпеки, раціонального природокористування й охорони навколишнього середовища — це завдання не тільки державних інституцій, а й кожного громадянина.

**Обов'язок охороняти культурну спадщину**, що передбачений ст. 66 Конституції України, спрямований на збереження матеріальних і духовних цінностей Українського народу, його історичних надбань.



Порядок здійснення цього обов'язку врегульовано Основами законодавства України про культуру, законами «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р., «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року.

**Обов'язок набуття повної загальної середньої освіти**, встановлений ст. 53 Конституції України, означає обов'язок кожного мати таку освіту. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах. Загальна середня освіта є обов'язковою основною складовою безперервної освіти. Її набуття спрямоване на забезпечення всебічного розвитку особистості шляхом навчання та виховання, які ґрунтуються на загальнолюдських цінностях та принципах науковості, полікультурності, світського характеру освіти, системності, інтегративності, єдності навчання і виховання, на засадах гуманізму, демократії, громадянської свідомості, взаємоповаги між націями і народами в інтересах людини, родини, суспільства, держави.

**Обов'язок поважати честь і гідність людей, не посягати на їхні права і свободи**, що закріплений у ст. 68 Конституції України, є важливою умовою свободи, її необхідним обмеженням і фундаментальним принципом забезпечення правопорядку. Повага до прав інших осіб потребує високої правосвідомості громадян. Реалізація своїх прав за рахунок інших є одночасно порушенням як норм права, так і моралі. Додержання цього конституційного обов'язку мінімізує конфлікти між людьми або навіть унеможливує їх.

**Обов'язок піклування про дітей та непрацездатних батьків** передбачено ст. 51 Конституції України. Батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття, а повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків. Цей обов'язок громадян відображає особисту відповідальність кожної людини за долю своїх батьків і дітей, коли вони вже або ще не в змозі забезпечити свої життєві потреби. Більш детально ці питання регламентуються Сімейним кодексом України та нормами поточного законодавства.

**Обов'язок сплати податків і зборів** вперше в Україні закріплюється на конституційному рівні (ст. 67). Конституція зобов'язує кожного сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Платниками податків є юридичні та фізичні особи, на яких, згідно із законами України, покладено обов'язок сплачувати податки. Громадяни сплачують податок зі своїх доходів відповідно до Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 року та інших нормативно-правових актів.

## Контрольні запитання

1. Дайте визначення поняття «конституційно-правовий статус людини і громадянина» і розкрийте його структуру.
2. Назвіть характерні риси сучасного конституційно-правового статусу особи в Україні.
3. Які є тенденції конституційно-правового регулювання основних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина в Україні?
4. Які є принципи конституційно-правового статусу особи? Дайте їх характеристику.
5. Охарактеризуйте покоління прав людини.
6. Розкрийте основні особисті права і свободи людини і громадянина.
7. У чому полягає специфіка основних політичних прав громадян?
8. Проаналізуйте основні економічні, соціальні і культурні права людини і громадянина.
9. У чому полягає специфіка конституційно-правового статусу іноземців і біженців в Україні?
10. Які обмеження прав людини і громадянина можуть бути в умовах надзвичайного стану?
11. Охарактеризуйте гарантії конституційних прав і свобод людини і громадянина.
12. Назвіть основні обов'язки людини і громадянина.

# КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ

## § 1. Поняття, структура та принципи правового статусу національних меншин в Україні

Окрему групу прав людини становлять права національних меншин. Досить поширеним є твердження про первинність і вищість прав людини, проте їх не можна протиставляти правам національних меншин. Дотримання прав людини як індивіда може бути досягнуто лише за умови одночасного забезпечення тих його прав і свобод, що пов'язані з його національно-етнічною належністю, адже переважна більшість людей усвідомлює свою належність до певної нації чи національно-етнічної групи, ототожнює себе з певною культурою, визнає своїми певні морально-етичні норми, звичаї та традиції, що впливає і на їх світосприймання, і на формування світогляду, і на поведінку, а значить, і на ставлення до прав інших людей, до правових норм і правової системи в цілому. До того ж не можна забезпечити права окремої людини, якщо національна меншина чи національна група, до якої вона належить, зазнає дискримінації, принижень, утисків і поневірянь, перебуває в пригнобленому стані.

Саме тому на сучасному етапі розвитку людства особливого значення набуває забезпечення прав національних меншин як обов'язкова передумова досягнення міжнародної злагоди та стабільного демократичного розвитку. Необхідність захисту прав національних меншин стала однією з головних причин виникнення перших міжнародно-правових норм, пов'язаних із правами і свободами людини. Але до визнання самого факту існування окремих, особливих прав національних меншин, а також прав людини, пов'язаних з її національно-культурним розвитком, людство йшло занадто довго. Окремі права національних меншин знайшли своє визнання і відображення в Декларації про права осіб, що належать до національних або етнічних, релі-

гійних та мовних меншин, 1992 року та в інших міжнародних правових документах.

У Віденській декларації від 9 жовтня 1993 р. держави-члени Ради Європи визнали, що «головним для демократичної стабільності і безпеки нашого континенту є захист національних меншин». Першого лютого 1995 р. держави-члени Ради Європи підписали Рамкову конвенцію про захист національних меншин, у якій, по-перше, визначено перелік основних прав національних меншин, а по-друге, на держави покладаються зобов'язання щодо створення належних умов для збереження самотності національних меншин і забезпечення їх особливих прав. На захист мов національних меншин спрямована Європейська хартія регіональних мов та мов меншин, ратифікована Верховною Радою України 15 травня 2003 року.

Міжнародне співтовариство визнає за національними меншинами право на існування, на батьківщину, визначати свою національну належність (належати чи не належати до національної меншини), на самовизначення, на захист від дискримінації, на мир і безпеку, на економічний, соціальний та культурний розвиток, вільно розпоряджатися природними ресурсами тощо.

**Правовий статус національної меншини** — це сукупність юридичних чинників, які сприяють збереженню національно-етнічної самотності національної меншини, обумовлюють її існування, безпосередньо і суттєво впливають на подальший розвиток національної меншини як усталеної соціальної спільноти, що склалася історично. Це певний набір факторів, що обумовлюють місце, роль і правове положення національної меншини в суспільстві, у взаємовідносинах з іншими соціальними спільнотами, її передусім з більшістю населення, іншими національними меншинами та етнічними групами, а також із державними органами та органами місцевого самоврядування.

До правового статусу національних меншин входять такі основні елементи: а) принципи правового статусу національних меншин; б) основні права національних меншин; в) основні обов'язки національних меншин; г) гарантії реалізації прав національних меншин.

**Принципи правового статусу національних меншин** — це провідні, основоположні, засадничі, фундаментальні ідеї та вимоги, згідно з якими і в межах яких здійснюються визнання і формально-юридичне визначення в міжнародно-правових документах та нормативно-правових актах національного (внутрішнього) законодавства окремих держав основних прав і обов'язків національних меншин та гарантій їх реалізації.

Головними принципами правового статусу національних меншин є такі: 1) визнання та поваги прав окремої особи, прав національних меншин і прав будь-яких інших національно-етнічних спільнот; 2) рівноправність (рівні права осіб, що належать до національних меншин, та рівні права національних меншин як спільнот); 3) неприпустимість дискримінації національних меншин, проявів расизму, ксенофобії, антисемітизму; 4) взаємопов'язаність та взаємозалежність прав і обов'язків національних меншин; 5) універсальність та неподільності прав національних меншин; 6) невід'ємність прав національних меншин; 7) подолання міжнаціональної напруженості та непорозумінь шляхом взаємних консультацій, діалогу та пошуку компромісів; 8) визнання та повага територіальної цілісності держав і непорушність існуючих кордонів тощо.

## **§ 2. Основні права та обов'язки національних меншин**

За Конституцією України держава бере на себе зобов'язання сприяти розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин (ст. 11). Окрім конституційних положень правовий статус національних меншин визначається нормами Декларації прав національностей України від 1 листопада 1991 р., Закону «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 р. та Закону «Про мови в УРСР» від 28 жовтня 1989 року. Відповідно до цих нормативно-правових актів, громадянам в Україні гарантуються рівні політичні, економічні і культурні права і свободи незалежно від їх національного походження. При цьому всі громадяни користуються захистом держави на рівних підставах. При забезпеченні прав осіб, що належать до національних меншин, Україна виходить з того, що ці права є невід'ємною частиною загально визнаних у світі прав людини.

До *національних меншин* належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою. Тобто при встановленні належності до національних меншин головним тепер є власне суб'єктивне ставлення людини, її самоусвідомлення себе як такої особи, яка належить до певної національної меншини. Отже, особа має право сама, без будь-якого зовнішнього впливу чи тиску визначати належність до національної меншини.

Законодавство України визнає за громадянами, що належать до національних меншин, такі специфічні права: вільно обирати та відновлювати національність; на збереження національно-етнічної самобутності; на національне прізвище, ім'я та по батькові; на збереження життєвого середовища в місцях їх історичного і сучасного розселення; на створення національних громадських організацій: національно-культурних товариств, культурних центрів, земляцтв та інших організацій; на користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства; на розвиток національних культурних традицій; на використання національної символіки; на відзначення національних свят; на сповідування своєї релігії; на задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації; на створення національних культурних і навчальних закладів; обиратися або призначатися на рівних засадах на будь-які посади; вільно встановлювати і підтримувати зв'язки з особами своєї національності та їх об'єднаннями за межами України; на будь-яку діяльність, що не суперечить законодавству.

Визначальним серед прав особи у сфері національно-культурного розвитку є право національно-етнічної самоідентифікації, адже для кожної людини є природним ототожнення себе з певною національно-етнічною спільнотою. Громадяни України, які належать до національних меншин, мають *право вільно обирати та відновлювати національність*. Такий вибір не повинен призводити до якихось негативних наслідків. При здійсненні цього права не допускається примушення громадян у будь-якій формі до відмови від своєї національності. Таке право знайшло своє закріплення в українському законодавстві з огляду на нашу історію, коли сотні тисяч громадян із різних причин змушені були цуратися своєї національності, приховувати те, до якої національності належить або ж зовсім відмовлятися від неї<sup>1</sup>.

Безпосередньо з цього права впливає *право на збереження національно-етнічної самобутності*, яке знайшло своє законодавче закріплення у ст. 300 ЦК України й визнається за будь-якими фізичними особами, а не лише за громадянами, які належать до національних меншин. Право на збереження своєї «національної, культурної, релігійної, мовної самобутності» становить головний зміст більш широкого права особи — права на індивідуальність, якому власне й присвячена ст. 300 ЦК України, хоча й не вичерпує його. Іншою складовою частиною права на індивідуальність визнається «право на вільний ви-

<sup>1</sup> З 1926 р. по 1989 р. в УРСР кількість німців зменшилася на 587 тис. чоловік, або в 16,5 разів, поляків — на 1,97 млн чоловік, або в 10 разів.

бір форм та способів прояву своєї індивідуальності, якщо вони не заборонені законом та не суперечать моральним засадам суспільства»<sup>1</sup>.

Кожний громадянин України має право на національне прізвище, ім'я та по батькові, тобто громадяни мають право іменувати себе згідно з національними традиціями. При цьому їхні імена мають перекладатися з національної мови українською мовою у транскрипції. Громадяни, в національній традиції яких немає звичаю вказувати «по батькові», мають право записувати в паспорті лише ім'я та прізвище, а в свідоцтві про народження — ім'я батька та матері. Це право важливо було закріпити в законодавстві у зв'язку з тим, що раніше прізвище, ім'я та по батькові особи подеколи довільно спотворювали і перекручували в офіційних документах.

Необхідність визнання за національними меншинами права на збереження життєвого середовища в місцях їх історичного й сучасного розселення обумовлено, передусім, практикою примусового виселення цілих народів та національних меншин у минулому. Так, у 1939 р. були ліквідовані всі сім німецьких національних районів на території України, а згодом все німецьке населення було депортовано. Якщо в 1926 р. в Україні мешкало 624,9 тис. німців, то за переписом 1959 р. вже не було жодного німця. У 1944 р. з Криму було виселено все кримськотатарське населення, яке споконвіку жило на півострові. Питання про повернення на територію України представників депортованих народів вирішуються відповідними законодавчими актами та договорами України з іншими державами<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 40. — Ст. 356.

<sup>2</sup> Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про деякі питання, пов'язані з поверненням кримських татар у Кримську АРСР» від 28 січня 1992 р.; «Про фінансування заходів, пов'язаних з поверненням в Україну депортованих кримських татар і осіб інших національностей» від 16 травня 1996 р.; 15 березня 1999 р. затвердив Порядок забезпечення депортованих осіб та членів їх сімей, які повернулися в Україну, житлом, збудованим або придбаним за рахунок цільових державних капіталовкладень. Постановою Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 р. № 29 була затверджена Програма адаптації та інтеграції в українське суспільство депортованих кримських татар, а також осіб інших національностей, відродження і розвитку їх культури та освіти. Постановою Кабінету Міністрів України № 88 від 25 січня 2002 р. була затверджена Програма сприяння соціальному становленню та адаптації кримськотатарської молоді. Постановою Кабінету Міністрів України № 618 від 16 травня 2002 р. була затверджена Програма розселення та облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей, які повернулися в Автономну Республіку Крим на постійне проживання. Між Україною та Республікою Узбекистан підписано та ратифіковано Договір про дружбу і подальше поглиблення всебічного співробітництва від 19 лютого 1998 р., у якому сторони взяли на себе зобов'язання сприяти вирішенню проблем добровільного повернення депортованих осіб в Україну.

Стаття 6 Закону «Про національні меншини в Україні» закріплює комплексне *право на національно-культурну автономію*, яке включає такі права: на користування та навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови разом, на розвиток національних культурних традицій; на використання національної символіки; на відзначення національних свят; на сповідування своєї релігії; на задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації; на створювання національних культурних і навчальних закладів; на здійснення будь-якої іншої діяльності, спрямованої на задоволення національно-культурних потреб, що не суперечить законодавству.

Для громадян, які належать до національних меншин, особливого значення набуває *право на користування та навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства*. У Конституції України наголошується, що «в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України» (ст. 10). Це зобов'язання, яке бере на себе Українська держава, є важливим і актуальним у зв'язку з тим, що мова, як правило, відіграє визначальну роль у процесі національної самоідентифікації особи, формуванні її особистості, здобутті нею освіти, залученні її до громадського життя, до надбань культури, є засобом повсякденного спілкування, інструментом накопичення знань, а ще з огляду на всю нашу попередню історію<sup>1</sup>. Серед мов національних меншин в Конституції України виокремлено російську мову з урахуванням того, що її визнають рідною 14,3 млн осіб, що становить 29,6 % всього населення України, а також з огляду на реально існуючий в Україні українсько-російський білінгвізм та її особливе значення, адже нею повсякденно користується значна частина громадян України. У Декларації прав національностей України і в Законі «Про мови в УРСР» також наголошується, що всі громадяни мають право вільно користуватися російською мовою. У Законі «Про мови в УРСР», який складається з 40 статей, російська мова згадується 27 разів.

Українська держава взяла на себе зобов'язання забезпечити необхідні умови для розвитку і використання мов національних меншин. Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до ст. 53 Конституції України, гарантується право на навчання рідною мовою

<sup>1</sup> Так, наприклад, якщо в 1937 р. в СРСР підручники видавалися на дев'яноста мовах, то в 1988 р. в навчальному процесі використовувалося лише тридцять дев'ять мов. Отже, за п'ятдесят один рік зі сфери шкільної освіти було вилучено п'ятдесят одну мову.



чи на вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства. Це положення означає, що в одних випадках може здійснюватися навчання мовою національної меншини, в інших — мова національної меншини може вивчатися як окрема навчальна дисципліна або як факультативний курс. За умови незначної кількості бажаючих вивчати рідну мову національної меншини її вивчення може бути організовано через національні культурні товариства. Конституційний Суд України у своєму рішенні від 14 грудня 1999 р. (справа про застосування української мови) зазначив: «У державних і комунальних навчальних закладах поряд з державною мовою, відповідно до положень Конституції України, зокрема ч. 5 ст. 53, та законів України, у навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин». Усього в Україні російською мовою навчаються 2,1 млн школярів (31,7 % їх загальної кількості, хоча росіяни становлять 17,3 % від усього населення України), румунською — 25,5 тис. (0,4 %), угорською — 21 тис. (0,3 %), молдавською — 7,2 тис. (0,11 %), кримськотатарською — 4,3 тис. (0,07 %), польською — 1,2 тис. (0,02 %) школярів<sup>1</sup>.

Громадяни України мають право користуватися своєю національною мовою або будь-якою іншою мовою, звертатися до державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ, організацій і їх посадових осіб українською чи іншою мовою їх роботи, російською мовою або мовою, прийнятною для сторін. У роботі державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ і організацій, розташованих у місцях, де більшість громадян становлять представники певної національної меншини (міста, райони, сільські і селищні ради, сільські населені пункти, їх сукупність), може використовуватись поряд з українською і їхня національна мова.

*Право створювати свої громадські організації, культурні центри, товариства, земляцтва, об'єднання здійснюється представниками національних меншин у порядку, встановленому Законом «Про об'єднання громадян». Ці організації сприяють збереженню самобутності національних меншин, задоволенню їх національно-культурних потреб, створюють додаткові можливості для спілкування між їх представниками. Такі громадські організації можуть здійснювати діяльність, спрямовану на розвиток національної культури, проводити масові заходи, конференції, конкурси, фестивалі, виставки, збори, спри-*

<sup>1</sup> Карпачова Н. І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. — Вид. 2-ге. — Х.: Консум, 2001. — С. 369.

яти створенню національних газет, журналів, телепередач, відеофільмів, видавництва, музеїв, художніх колективів, театрів, кіностудій та розширенню їх мережі<sup>1</sup>.

Представники національних меншин мають *право обиратися на рівних засадах до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівного доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, займати будь-які посади на підприємствах, в установах та організаціях*. У Законі «Про національні меншини в Україні» зазначається, що громадяни України, які належать до національних меншин, мають право відповідно обиратися або призначатися на рівних засадах на будь-які посади до органів законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування, в армії, на підприємствах, в установах і організаціях.

Громадяни, які належать до національних меншин, а також національні громадські об'єднання мають *право вільно встановлювати і підтримувати зв'язки з особами своєї національності та їх громадськими об'єднаннями за межами України*, одержувати від них допомогу для задоволення мовних, культурних, духовних потреб, брати участь у діяльності міжнародних неурядових організацій.

Водночас не може бути прав без обов'язків. Тому чинне законодавство покладає на громадян України, які належать до національних меншин, зобов'язання дотримуватися Конституції України і законів України, оберігати її державний суверенітет і територіальну цілісність, поважати мови, культури, традиції, звичаї, релігійну самобутність українського народу та всіх національних меншин. У зазначеному контексті обов'язок — це вид і міра суспільно необхідної поведінки як окремих осіб, так і національних меншин в цілому, обумовлена потребами задоволення інтересів особи й суспільства, забезпечення прав інших людей, інших національно-етнічних спільнот і держави, їх існування і подальшого розвитку. Обов'язок одночасно спрямований і на створення сприятливих умов для всебічного та вільного розвитку кожним своєї особистості, і на досягнення міжнаціональної злагоди та загального добробуту в суспільстві.

<sup>1</sup> В Україні діють 778 національно-культурних товариств, із яких 28 мають всеукраїнський статус, 36 центрів культури, а також будинки народної творчості, центри фольклору та етнографії, понад 1160 національних колективів художньої самодіяльності, музичних та фольклорних колективів національних меншин (серед яких 227 театрів і театральних труп, 338 танцювальних колективів, 343 хороших колективи, 258 музичних ансамблів), 20 російських театрів, а також театри, які репрезентують угорську, польську та кримськотатарську культури.

### **§ 3. Гарантії реалізації прав національних меншин України**

Механізм реалізації прав національних меншин є дуже складним і залежить від цілого комплексу різноманітних чинників. Одні з цих прав можуть бути реалізовані лише індивідуально (право вільно обирати та відновлювати національність), інші лише в складі національної меншини (право на створення національно-культурних товариств тощо). Існують і такі права, які можуть бути реалізовані як індивідуально, так і колективно. Громадяни, які належать до національних меншин, можуть вільно обирати форми здійснення прав, що надаються їм чинним законодавством, і реалізувати їх або особисто, або ж через відповідні державні органи та громадські організації національно-культурного спрямування.

До головних елементів механізму реалізації прав національних меншин належать: 1) система законодавчих актів, які закріплюють правовий статус національних меншин; 2) система міжнародно-правових актів щодо статусу національних меншин, підписаних і ратифікованих Україною; 3) правові акти державних органів виконавчої влади, спрямовані на забезпечення національної самобутності та задоволення національно-культурних потреб представників різних національних меншин; 4) система державних органів та установ, які безпосередньо займаються проблемами розвитку національних меншин, здійснюють контроль за дотриманням чинного законодавства у сфері міжнаціональних відносин та національно-культурного розвитку; 5) система громадських організацій і рухів, покликаних сприяти задоволенню національно-культурних потреб національних меншин; 6) цільові програми національно-культурного відродження націй і народностей; 7) спеціальні фонди розвитку національних меншин, які створюються шляхом кооперування матеріальних і фінансових ресурсів державних органів, громадських організацій і рухів, окремих громадян.

*Гарантії реалізації прав національних меншин України* — це сукупність взаємоузгоджених політичних, економічних та соціально-культурних чинників, які створюють необхідні умови для збереження національної самобутності та розвитку певної національної меншини як єдиного організму, а також правових засобів, спрямованих на забезпечення їх фактичного використання та захисту.

Систему гарантій реалізації прав національних меншин становлять: 1) загальні (політичні, економічні, соціально-культурні) гарантії; 2) спеціальні (правові та інституційні) гарантії.

**Правові гарантії** являють собою сукупність законодавчо встановлених засобів, які визначають порядок реалізації (використання), а в разі необхідності — охорони та відновлення як прав національних меншин та національних груп, так і їх окремих представників. **Інституційні (організаційні) гарантії** — це система інституцій, державних установ та недержавних організацій, які покликані сприяти здійсненню прав національних меншин, забезпечити в разі необхідності їх захист та поновлення.

Українська держава піклується про розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин, підтримує здійснення заходів, спрямованих на вивчення та розвиток їх мови, культури, традицій, формування у них знань і уявлень про історію, основні пам'ятки, заклади й діячів національної культури, розуміння й шанування національних духовних надбань, залучення представників національних меншин до участі в громадсько-політичній та духовно-культурній діяльності.

У Верховній Раді України створено Комітет Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин. У системі центральних органів виконавчої влади працює Державний комітет України у справах національностей та релігій. При Президентові України сформовано Раду з питань етнонаціональної політики. В Автономній Республіці Крим функціонують Постійна комісія Верховної Ради Автономної Республіки Крим з міжнаціональних відносин і проблем депортованих громадян, Республіканський комітет із охорони культурної спадщини, Республіканський комітет у справах міжнаціональних відносин і депортованих громадян. У структурі обласних державних адміністрацій створюються управління (відділи) у справах національностей та релігій. У всіх регіонах функціонують різноманітні громадські національно-культурні організації, товариства, центри, клуби, земляцтва. У багатьох регіонах на громадських засадах створюються координаційні органи громадських організацій. Так, на Харківщині тривалий час плідно працює Рада представників громадських організацій національних меншин Харківської області.

## Контрольні запитання

1. Дайте визначення поняття правового статусу національних меншин.
2. Розкрийте принципи правового статусу національних меншин.
3. Проаналізуйте права національних меншин.
4. Яким є механізм гарантування прав національних меншин в Україні?

# КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

## § 1. Поняття «громадянське суспільство»

**Громадянське суспільство** — це система самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, що забезпечують умови для реалізації приватних інтересів і потреб індивідів і колективів, для життєдіяльності соціальної і духовної сфер, їх відтворення і передачі від покоління до покоління.

Структурними елементами громадянського суспільства є: а) добровільно сформовані первинні самоврядні соціальні групи та асоціації (сім'я, різні асоціації, господарські корпорації, клуби за інтересами, інші громадські об'єднання); б) сукупність недержавних суспільних відносин; в) господарська і приватна частина життєдіяльності людей, їх звичаї, традиції; г) сфера самоврядних організацій і індивідів.

Конституційно-правове регулювання у країнах із демократичним політичним режимом спрямовано на підтримку громадянського суспільства. В основу будь-якого громадянського суспільства покладено такі найбільш загальні ідеї і принципи, як: 1) економічна свобода, багатоманітність форм власності, ринкові відносини; 2) визнання і захист природних прав і свобод людини і громадянина; 3) легітимність і демократичний характер державної влади, рівність усіх перед законом і правосуддям, належна правова захищеність особи; 4) правова держава, яка базується на принципі поділу і взаємодії гілок державної влади; 5) політичний та ідеологічний плюралізм, наявність легальної опозиції; 6) свобода слова і друку, незалежність засобів масової інформації; 7) невтручання держави в приватне життя громадян, їх взаємні обов'язки й відповідальність; 8) класовий мир, партнерство й національна злагода; 9) ефективна соціальна політика, яка забезпечує гідний рівень життя людей.

У політологічній і юридичній літературі немає усталеного розуміння щодо поняття «громадянське суспільство», його складових елементів, про які йдеться в літературі як про інститути і структури. Одні автори називають інститути громадянського суспільства комплексом соціокультурних, етнонаціональних, сімейно-побутових та інших

зв'язків, які забезпечують соціалізацію і виховання особи. На думку інших авторів, інститутами громадянського суспільства є вільна підприємницька діяльність, гарантована державою свобода підприємницької, трудової і споживчої діяльності. Більшість дослідників вважають, що інститутами громадянського суспільства є такі його структури, як сім'я, різні системи освіти, церква, наукові, професійні та інші об'єднання, асоціації, організації, з допомогою яких забезпечується задоволення економічних, професійних, культурних, релігійних та інших інтересів і потреб різних соціальних прошарків, груп і окремих індивідів.

Досить поширеною є точка зору, яка полягає в тому, що громадянське суспільство охоплює сукупність моральних, правових, економічних, політичних відносин, включаючи власність, працю, підприємництво, організацію і діяльність суспільних об'єднань, систему виховання, освіти, науки і культури, сім'ю, систему засобів масової інформації, неписані норми людської поведінки. Для такого широкого розуміння обсягу громадянського суспільства є всі підстави.

Громадянське суспільство починається з громадянина, його прав і свобод, забезпечення гідності особи. Саме звання громадянина є синонімом рівноправності і самоповаги особи і не допускає привілеїв, відмінностей і обмежень у правах. Правовий статус рабів та кріпаків був обмежений, принизливий. Тому без забезпечення свободи особи неможливо говорити про наявність у країні громадянського суспільства.

Становлення громадянського суспільства пов'язане з відповідним етапом у розвитку людства, держави і права. Суспільство, на відміну від держави, існувало завжди. Але не завжди воно було громадянським. Термін «громадянське суспільство» вперше вживається у працях Арістотеля, де він вивів це словосполучення від слова «громадянин», тобто «суспільство громадян», які є вільними і освіченими. Проблему громадянського суспільства як наукову проблему аналізували Г. Гроцій, Т. Гобс, Дж. Локк, Ж. Ж. Руссо, Ш. Л. Монтеск'є, В. Гумбольдт, Д. Віко, Гегель тощо. Зокрема, Дж. Локк на перше місце ставив не державу, а суспільство й визнавав за державою тільки той обсяг повноважень, який санкціонований суспільним договором між громадянами. Ш. Л. Монтеск'є, Ж. Ж. Руссо, А. Фергюсон також підкреслювали, що громадянське суспільство має верховенство над державою.

Доволі драматичною є історія становлення і розвитку громадянського суспільства на теренах України, де були голодомори, репресії, переслідування за політичними мотивами, внаслідок чого загинуло

мільйони людей. Тоталітарний політичний режим часто переслідував несанкціоновані громадські ініціативи, й тому суспільство не було громадянським.

У цілому ХХ ст. стало періодом безпрецедентної експансії держави у сферу приватного життя громадян, особливо в СРСР у радянський період та у фашистській Німеччині.

Світовий досвід свідчить, що й на сучасному етапі держава намагається втручатися у справи громадянського суспільства, розширює свій вплив на його елементи, вводить додаткові правові механізми контролю над громадянами. Це знаходить свій вияв в установленні ідентифікаційних кодів для платників податків, здійсненні різноманітних заходів у зв'язку з тероризмом, боротьбою з наркобізнесом тощо, а також у розширенні компетенції відповідних органів державної влади. Така тенденція, наприклад, дуже помітна в законодавчому розширенні після терористичного акту 11 вересня 2001 р. повноважень Президента США та деяких правоохоронних органів цієї держави. Ускладнення суспільного життя, посилення загроз національній безпеці в різних країнах світу веде до того, що держави намагаються посилити контроль над громадянами, політичними партіями, асоціаціями, профспілками тощо.

Водночас у 70—80-х роках ХХ ст. розширюється простір громадянського суспільства, виникають нові форми громадських рухів, оригінальні форми суспільно-політичної мобілізації (партії-рухи, народні фронти тощо), які не суперечать конституційним нормам. Усе це, з одного боку, спонукало до наукових досліджень з проблем громадянського суспільства, а з другого — до розширення нормативно-правової регламентації організації і діяльності основоположних структур громадянського суспільства, зокрема політичних партій. Так, уперше в історії конституційно-правового регулювання в Україні в статтях 36 і 37 Конституції України 1996 р. широко закріплюється правовий статус політичних партій, інших об'єднань громадян, визначається характер їх зв'язків із державою. Принципове значення в цьому аспекті має закріплення в ст. 15 Конституції положення щодо політичної та ідеологічної багатоманітності.

Взаємовідносини держави і громадянського суспільства — це не рух в одному напрямі. Практика України, Росії, інших пострадянських держав, країн західної демократії свідчить про те, що громадянське суспільство намагається дедалі активніше впливати на державу, спонукаючи її належним чином виконувати притаманні їй функції.

Візьмімо, наприклад, впровадження численних заборон і обмежень екологічного характеру. Є підстави вважати, що таким чином громадянське суспільство в межах конституційних приписів виконує свою головну функцію — виявлення визрілих у надрах соціуму запитів і їх трансляцію насамперед через політичні партії на рівень державних інституцій. Так, ч. 2 ст. 36 Конституції України встановлює, що «політичні партії в Україні сприяють формуванню і впровадженню політичної волі громадян».

Громадянське суспільство в сучасному його розумінні являє собою необхідний і раціональний спосіб співіснування людей, який базується на свободі, праві і демократії за розумно необхідного й мінімально достатнього втручання держави. Таке суспільство є природною формою соціальної організації. З такої моделі і виходить чинна Конституція України, коли закріплює засади правового статусу основоположних інституцій громадянського суспільства, характер, принципи і зміст їх взаємовідносин із державними органами.

В ідеалі громадянське суспільство можна розглядати як суспільство, у якому існують розвинуті економічні, культурні, правові, соціальні відносини між його індивідами. У такому суспільстві є досить широкою сфера публічних відносин, у якій активно діють політичні партії, масові громадські рухи, групи за інтересами, переконаннями, за іншими ознаками. Таке суспільство добивається демократизації влади, всебічного захисту й гарантування прав людини і громадянина, оптимальної взаємодії більшості й меншості на основі узгодження позицій державних і громадських інститутів.

У реальному житті суспільства завжди є такий соціальний простір, у якому люди взаємодіють між собою без контролю держави. Ці зв'язки між людьми і їх групами мають суттєве значення для підтримання соціальної й духовної сфер життєдіяльності держави і суспільства. Вони підтримуються й відтворюються від покоління до покоління. Інтереси й потреби окремих індивідів та соціальних груп повинні і можуть мати самостійну і незалежну від велінь держави основу для своєї реалізації. Конституційно-правове регулювання спрямоване на такий підхід щодо взаємозв'язків держави та інститутів громадянського суспільства.

Основоположною соціально-економічною передумовою правової держави є саме громадянське суспільство, і їх взаємозв'язок виявляється в тому, що чим міцніше громадянське суспільство, тим менш помітною є роль держави. І навпаки — недостатньо розвинуте громадянське суспільство веде до надмірного посилення держави, яка на-



магається поглинути суспільство, домінувати над ним. Важливо, щоб державні органи постійно перебували під контролем недержавних інституцій, а останні діяли в межах Конституції та законів, виходячи з об'єктивних потреб держави. Досвід багатьох західних країн з усталеними традиціями демократії свідчить, що саме така система взаємовідносин держави і громадянського суспільства забезпечує стабільність суспільства і держави, демократичний вектор розвитку соціуму.

## § 2. Конституційно-правові передумови становлення в Україні громадянського суспільства

У системі нормативно-правових актів держави Конституція України посідає особливе місце: її норми мають найвищу юридичну силу, є нормами прямої дії. Конституція України регламентує не тільки основи правового статусу і систему органів державної влади, а й встановлює концептуально важливі положення щодо інститутів громадянського суспільства, зокрема політичних партій, професійних спілок тощо.

Формування громадянського суспільства відбувається паралельно із становленням правової державності. Політична характеристика громадянського суспільства коригується з процесом становлення правової державності, в основу якого покладена ідея забезпечення прав людини і громадянина. Становлення в Україні громадянського суспільства реалізується на конституційних засадах і відбувається в межах загальноцивілізаційних закономірностей і тенденцій з урахуванням регіональної специфіки та історичного етапу розвитку кожної країни. Цей процес базується на конституційних приписах, що їх утворюють демократичні засади функціонування держави і суспільства. При цьому в умовах громадянського суспільства право є виразником не тільки волі економічно і політично панівного класу, а й гуманістичного імперативу свого часу, його моральних орієнтирів, які в концентрованому вигляді знайшли своє втілення передусім у ст. 21 Основного Закону України.

Зусилля держави і суспільства мають бути зосереджені насамперед на забезпеченні прав і свобод людини і громадянина. Конституція України досить детально, з урахуванням міжнародно-правових стандартів встановила конституційно-правовий статус особи, оскільки саме вільна і відповідальна людина є головною рушійною силою складних суспільних відносин — політичних, економічних, соціальних, право-

вих, етнічних, конфесійних, культурних. Участь особи у всіх сферах життєдіяльності забезпечується системою прав і свобод, у яких виражено прагнення людини до гідного життя і добробуту. Відповідно до Конституції України (ст. 3), людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка має відповідати перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав людини і громадянина визнається головним обов'язком держави. У цій конституційній нормі чітко виражений новий підхід щодо взаємовідносин держави і громадянина: не людина для держави, а держава для людини. Зазначена норма символізує нову філософію Конституції, основоположною ідеєю якої є пріоритет прав людини і громадянина.

Створення умов для забезпечення людиною своїх прав і свобод — основоположне завдання держави і громадянського суспільства. Права і свободи людини — це головна мета будь-якої демократичної правової держави, яка намагається забезпечити добробут і безпеку суспільства. Тому визнання, забезпечення й захист прав і свобод людини і громадянина має стати головним обов'язком держави, про що наголошується у ст. 3 Конституції. Саме за таких умов процес становлення в Україні громадянського суспільства може розвиватися динамічно.

Державним інституціям слід викоринити традиційне ставлення до людини як до підданого, мовчазного виконавця державних команд і наказів. Опікунська, патерналістська політика держави має поступитися місцем партнерським відносинам між громадянином і владою. Водночас суспільству слід усвідомити, що сутністю історичного прогресу, його змістом і рушійною силою є розвиток особистості шляхом розширення її прав і свобод, створення умов для їх реалізації. Відповідно всі структури й інститути суспільства і держави — це лише інструменти, які забезпечують права і свободи людини.

Дотримання прав і свобод людини сприяє не тільки розкриттю творчого потенціалу особи, а й зміцненню держави, служить забезпеченню стабільності конституційного ладу. Партнерські відносини суспільства й органів державної влади, розвиток інститутів громадянського суспільства — важлива умова цивілізованого вирішення політичних і соціальних конфліктів, узгодження суперечливих і різноспрямованих групових інтересів, досягнення і підтримки громадянської злагоди, без чого неможливий усталений і ефективний розвиток країни, її конкурентоспроможність у світовому співтоваристві, у тому числі в економічній сфері.

Однак політична еліта України, парламентарі, посадовці не завжди усвідомлюють ці ідеї, про що свідчить глибоке розшарування суспільства за матеріальним достатком, зростання корупції і організованої злочинності, жорстка конфронтація як між різними політичними силами, так і деякими органами державної влади, поширення правового нігілізму, недотримання норм Конституції і законів не тільки пересічними громадянами, а й високими посадовцями, повсякденне порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина. На цьому неодноразово наголошували у своїх доповідях Президент України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, парламентські комітети, Генеральний прокурор України, науковці.

У статті 36 Конституції встановлено, що громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Проте, як свідчить практика, політичні партії як інститут громадянського суспільства рідко переймаються проблемами захисту прав громадян.

Така ситуація з правами людини і громадянина в Україні, з правозахисною діяльністю політичних партій, інших інститутів громадянського суспільства зумовлена низкою чинників, у тому числі історичними традиціями. Після більшовицького перевороту стала добре відчутною тенденція відмови держави від демократичних і правових традицій, які вже давалися взнаки упродовж попередніх років. Особистість була відсунута на периферію суспільного буття. Skorиставшись російськими традиціями деспотичного правління, більшовики проголосили диктатуру, що більше нагадувала колишнє самодержавство. Більшовицька влада знищила ліберальні та демократичні партії, а також громадські організації і навіть пролетарські й селянські масові організації. Більшовики встановили тотальний контроль над суспільством насамперед за допомогою системи ідеологічних заходів. Унаслідок цього суспільство переважно втратило самостійні канали контролю над державною владою. Фактично суспільство могло лише схвалювати курс, який був визначений партійною елітою. В умовах тотального ідеологічного й політичного контролю над особою та суспільством державна влада, по суті, була безконтрольною. А безконтрольна влада не може реально захистити й забезпечити права і свободи людини, хоча ці права ґрунтовно закріплювалися в нормах конституцій. Намагання влади в другій половині 80-х років XX ст. розбудити громадську ініціативу, щоправда, в контрольованих державою межах,

закінчилося провалом. «Керована демократія» під контролем органів державної влади не відбулася.

Державу, яка нехтує правами і свободами людини і громадянина, неминуче спіткає занепад. Практика свідчить, що ні деспотичне самодержавство, ні тоталітарний радянський режим так і не зміг знайти оптимальне розв'язання проблеми взаємодії державної влади й суспільства, що могло б забезпечити умови для сталого розвитку країни на демократичних засадах і реалізувати права і свободи людини. У свою чергу, суспільство не могло конструктивно протистояти беззаконню та сваволі з боку влади, попри широкий комплекс формально проголошених в конституціях прав і свобод.

Отже, сьогодні головним завданням держави і українського суспільства є реалізація прав і свобод особи, що становить основну передумову формування громадянського суспільства. При цьому слід враховувати, що розвинутому громадянському суспільству притаманний демократичний політичний режим правління, який характеризується: багатогранною участю громадян у політичному житті; активним використанням форм безпосередньої й представницької демократії; гарантованістю прав і свобод особи. Такий режим зацікавлений у діяльності політичних організацій, які виражають погляди різних політичних сил.

Уперше в історії українського конституціоналізму в ч. 1 ст. 42 Конституції встановлюється, що кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Таким чином, держава вже не є монопольним роботодавцем. Але водночас різко знизився рівень життя широких верств населення, якість соціального забезпечення, безплатного медичного обслуговування та освіти.

Конституція України закріпила право громадян на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34), на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35), об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36), право на збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39). Водночас Конституція встановлює межі використання зазначених та інших конституційних прав і свобод. Так, забороняється утворення й діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету й територіальної цілісності держави, підриг її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення

(ч. 1 ст. 37). Здійснення права на свободу світогляду і віросповідання може бути обмежене законом в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей (ч. 2 ст. 35).

Наявність відповідних обмежень для реалізації вказаних свобод є виправданою в будь-якому, навіть демократичному громадянському суспільстві. Без таких меж ці цінності демократії можуть набувати викривлених та спотворених форм. Так, нерідко свобода слова сприймається як можливість нехтування морально-етичними цінностями та традиціями, що тягне за собою поширення порнографії, культивування жорстокості тощо.

Громадянське суспільство формується людьми як відповідна система економічних, політичних, правових і культурних відносин, автономна стосовно держави. Рівень розвитку таких відносин залежить передусім від міри свободи, відповідальності й активності громадян, від ефективності правових інститутів держави та ринкової економіки. Тому саме за цими напрямками має здійснюватися конструктивна співпраця державних органів та інститутів громадянського суспільства, які формуються. Це кардинальний напрям суспільного розвитку й вирішення нагальних проблем соціуму.

## Контрольні запитання

1. Дайте визначення поняття «громадянське суспільство».
2. Розкрийте структурні елементи громадянського суспільства.
3. Яку роль відіграє Конституція України, конституційне законодавство у формуванні в Україні громадянського суспільства?
4. Як між собою пов'язані процеси становлення в Україні правової державності і формування дієздатного громадянського суспільства?
5. Назвіть чинники, які заважають розвитку громадянського суспільства в Україні.

# ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

## § 1. Об'єднання громадян у політичній системі України

У демократичному суспільстві політичні партії в боротьбі за державну владу поступово перетворюються на посередника між суспільством і державою. Вони є єдиним елементом громадянського суспільства, який за умови оволодіння державною владою може перетворити приватні інтереси громадян, різних соціальних верств на загальний політичний інтерес. Громадські організації є також формою самоорганізації громадян, але, на відміну від політичних партій, участь у політичному житті не є змістом їх діяльності. Відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян», вони покликані задовольняти і захищати законні соціальні, економічні, творчі, національно-культурні та інші інтереси своїх членів і не мають основною метою одержання прибутків. Статус релігійних, профспілкових, молодіжних та дитячих організацій регулюється окремими законами.

Виникнення і розвиток багатопартійності, започаткування участі політичних партій у формуванні органів державної влади є, по-перше, перешкодою узурпації влади державою; по-друге, однією з гарантій реалізації конституційного права громадян України брати участь в управлінні державними справами; по-третє, одним із політико-правових засобів здійснення представницької форми народовладдя; по-четверте, результатом втілення в життя права громадян України на свободу об'єднання в політичні партії. Закріплене у ст. 36 Конституції України це право є можливістю задовольняти первинні потреби громадян. За допомогою політичної партії найбільш суттєві з первинних потреб перетворюються на інтерес соціальної верстви, іншої зацікавленої групи, а за умови оволодіння політичною партією державною владою, як уже зазначалося, — в загальний політичний інтерес.

Якщо політична партія не виражає соціального чи іншого суттєвого групового інтересу, тобто не має соціальної бази, і дбає про свої вузькопартійні інтереси, вона неминуче приречена на поразку. Ще під час буржуазних революцій у Західній Європі виникали буржуазні партії, які боролися за політичну владу буржуазії. У другій половині XIX ст. створювалися робітничі й селянські політичні партії. Їх боротьба за права пригноблених, проти всевладдя буржуазії, сприяла конституційному закріпленню загального, рівного виборчого права, формуванню в країнах Західної Європи і США соціальної держави. Перший в історії закон «Про політичні партії» було ухвалено в 1967 р. у ФРН.

Конституція визначила Україну як демократичну державу, що обумовило один із найважливіших напрямків її модернізації й передбачає розвиток багатопартійності, удосконалення конституційно-правового регулювання статусу політичних партій, підвищення ролі політичних партій у формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування.

Правове регулювання статусу політичних і громадських організацій було започатковане Законом України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року. Політичні партії в той час перебували на стадії становлення, і тому законодавець не регулював їх статус окремим законом. Але невпинний процес розвитку багатопартійності обумовив необхідність відповідних правових заходів, що сприяли підвищенню ролі політичних партій у політичній системі України. У Законі України «Про вибори народних депутатів» 1993 р. політичні партії визначалися як суб'єкт висування претендентів у кандидати в народні депутати України, а, відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» 1997 р., половина конституційного складу Верховної Ради України обиралася за списками від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва. Це обумовило те, що політичні партії, по-перше, стали повноцінними суб'єктами виборчого процесу, а по-друге, сприяли структуризації Верховної Ради України. Була зроблена спроба створити парламентську більшість. По-третє, вони, таким чином, активізували роботу парламентських фракцій, по-четверте, збільшили вплив на формування органів виконавчої влади. Так була започаткована практика консультацій Президента України з лідерами парламентських фракцій перед внесенням ним на розгляд Верховної Ради кандидатури Прем'єр-міністра та ін. По-п'яте, були створені такі умови, за яких зменшився вплив позапартійних депутатів на діяльність парламенту, внаслідок чого їх чисельність різко зменши-

лася. Якщо під час парламентських виборів 1998 р., які проводилися за змішаною виборчою системою, з 218 депутатів, обраних в одномандатних округах, 111 були позапартійними<sup>1</sup>, то через півтора року кількість народних обранців, які не входили до жодної з фракцій Верховної Ради, становила 19 чол., тобто 4,2 % від конституційного складу парламенту України<sup>2</sup>. Така ж тенденція, тільки в прискореному темпі, відбувалася й після парламентських виборів 2002 р., що засвідчило необхідність формування органів державної влади на основі пропорційної виборчої системи. У ФРН, де запроваджена змішана виборча система, чисельність незалежних депутатів, як правило, не перевищує 2–2,2 % депутатів Бундестагу. А після виборів 1983 р. їх не було зовсім<sup>3</sup>.

Таким чином, Закон України «Про об'єднання громадян» почав суперечити реаліям партійного життя і тенденціям суспільного розвитку. До того ж виникла потреба привести правове регулювання статусу політичних партій у відповідність до основних положень Конституції України.

Через десять років після появи перших політичних партій, 5 квітня 2001 р., було прийнято Закон України «Про політичні партії в Україні». Прийняття в Україні цього Закону після порівняно короткого терміну партійної історії<sup>4</sup> можна пояснити тим, що: по-перше, після набуття Україною незалежності і проголошення шляху до демократії почалося швидке зростання кількості політичних партій, збільшення їх впливу на суспільні відносини; по-друге, розвиток політичних партій, підвищення їх ролі в політичній системі країни значно випередив формування демократичних традицій. Закон ставав їх певним компенсатором; по-третє, в останньому десятиріччі ХХ і на початку ХХІ ст. політико-партійна й політико-правова сторони суспільного життя в Україні розвивалися більш інтенсивно, ніж у попередні роки, не кажучи вже про ХІХ ст.; по-четверте, за більш ніж сто років партійної історії країнами Західної Європи та інших регіонів світу був накопичений чималий досвід цивілізованої участі політичних партій як у боротьбі за державну владу та її реалізацію, так і в конституційно-правовому ре-

<sup>1</sup> Див.: Парламент України: вибори 1998 р. (документи, статистика, бібліографія). – К.: Парламент. вид-во, 1998. – С. 17.

<sup>2</sup> Див.: Абетка української політики: Довідник / Керівн. авт. кол-ву М. Томенко. – К.: Смолоскип, 2000. – С. 27.

<sup>3</sup> Див.: *Гренвилл Дж.* История ХХ века. Люди, события, факты. – М.: Аквариум, 1999. – С. 799.

<sup>4</sup> У багатьох країнах Західної Європи подібні закони були прийняті через сто, а то й більше років від часу формування перших політичних партій.



гулюванні їх статусу. Дедалі більше він стає надбанням українських політиків і вчених; по-п'яте, одним із основних напрямків зовнішньої політики України є інтеграція в Західну Європу, в тому числі в політичному аспекті.

Двадцять п'ятого березня 2004 р. український парламент ухвалив Закон «Про вибори народних депутатів України», відповідно до якого вибори народних депутатів здійснюються на засадах пропорційної виборчої системи з обранням депутатів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій та виборчих блоків політичних партій. З унесенням 8 грудня 2004 р. змін до Конституції України суттєво зросла роль політичних партій у формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування. Так, на конституційному рівні за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій у Верховній Раді України має формуватися коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Вона вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра, а Прем'єр-міністру — щодо більшості складу Кабінету Міністрів України (крім Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України).

Закон України «Про політичні партії» сприяє подальшому розвитку політичних партій, підвищенню їх ролі у формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування, демократизації політичної системи, зростанню рівня політико-правової культури громадян. Сутність політичних партій впливає із сучасних тенденцій суспільного розвитку та конституційно-правового закріплення їх місця й ролі в політичній системі України. Політична партія — це зареєстроване, згідно із законом, добровільне об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що мають на меті сприяти формуванню й вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах та інших політичних заходах. З цього визначення випливає, що, по-перше, громадяни об'єднуються в політичні партії добровільно. Тобто ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яку з політичних партій або обмежений у праві добровільного виходу з політичної партії, зазнавати утисків у зв'язку з належністю до якоїсь із них. Належність чи неналежність до політичної партії не може бути підставою для обмеження прав і свобод або для надання державою будь-яких пільг чи переваг. По-друге, у політичні партії громадяни об'єднуються на підставі прихильності до певної загально-

національної програми суспільного розвитку. Відповідно до своєї ідеологічної основи (комуністичної, соціалістичної і соціал-демократичної, ліберальної й неоліберальної, консервативної й неоконсервативної, національно-демократичної та ін.), кожна з них містить систему тактичних і стратегічних завдань та методів їх досягнення. Йдеться про певні шляхи вирішення найбільш пекучих політичних, економічних, екологічних, духовних та ін. проблем, що постали на сучасному етапі розвитку України. Партійна програма є своєрідним орієнтиром для участі громадян у політичному житті, через неї активний громадянин знаходить відповіді на питання, які ставить життя, стосовно привабливості або непривабливості тієї чи іншої політичної партії.

Український законодавець передбачив обов'язок політичної партії мати свою програму і закріпив основні її елементи: цілі та завдання партії і шляхи їх досягнення. У такому концентрованому вигляді наведена норма має важливе значення як для розвитку політичних партій, так і для підвищення їх ролі в політичній системі України. По-перше, політичні партії повинні тепер більш відповідально ставитися до підготовки своїх програм, визначення цілей та завдань партії і, особливо, шляхів їх досягнення з огляду на інтереси соціальних верств, прошарків, груп. По-друге, соціальні верстви, прошарки, групи, пов'язуючи реалізацію своїх інтересів з певною політичною партією, мають законні підстави для того, щоб порушити питання про її політичну відповідальність у вигляді недовіри на виборах або в інших формах у разі невиконання нею програмних цілей та завдань. По-третє, визначення сутності політичних партій закріплює їх місце в політичній системі України як демократичної держави. З одного боку, вони виражають політичну волю громадян. Ті політичні партії, які перемогли на виборах, беруть участь у формуванні органів державної влади й місцевого самоврядування і прагнуть через них втілити в життя свої програми, підтримані громадянами. З другого боку, політичні партії виступають активним чинником щодо згаданої вище політичної волі громадян, тобто сприяють її формуванню. По-четверте, призначення політичної партії реалізується через участь у виборах. Використовуючи досвід правового регулювання статусу політичних партій країн із глибокими демократичними традиціями, український законодавець передбачив обов'язок Міністерства юстиції України звертатися до Верховного Суду України з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, якщо вона протягом десяти років не ви-

сувала своїх кандидатів на виборах Президента України і народних депутатів України. Таким чином створено демократичний механізм очищення суспільства від політичних партій, які своєю суттю «де-факто» вже не є суб'єктами політичної системи.

Отже, політичні партії, мають бути частиною суспільства, народжуватися ним, від його імені, в його інтересах і під його контролем вести змагання за право формувати органи державної влади.

## **§ 2. Правовий статус політичних партій та громадських організацій**

Регулювання правового статусу політичних партій, громадських об'єднань має два рівні — конституційний і поточний. До першого належить Конституція України, до другого — Закони України «Про політичні партії в Україні», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських селищних, міських голів» тощо.

Водночас, партії мають свій статут, який визначає передусім норми внутрішньопартійної демократії. У партійному статуті регламентується назва політичної партії, перелік статутних органів, порядок їх утворення, їхні повноваження й терміни цих повноважень, порядок вступу до політичної партії, зупинення й призупинення членства в ній, права й обов'язки членів політичної партії, порядок створення, загальна структура й повноваження обласних, міських, районних організацій політичної партії та її первинних осередків, порядок внесення змін і доповнень до статуту та програми політичної партії, порядок скликання й проведення партійних з'їздів, джерела матеріальних, у тому числі фінансових, надходжень і порядок здійснення витрат політичної партії, використання її коштів та іншого майна, що залишилося після її ліквідації (саморозпуску) та ін. Партійний статут ухвалюється на установчому з'їзді політичної партії.

Політичні партії в Україні створюються і діють тільки зі всеукраїнським статусом. Завдяки цьому вони, по-перше, стають важливим чинником політичної інтеграції суспільства, що має виключити політичний, національний, релігійний та інший сепаратизм; по-друге, забезпечують втілення в життя такого важливого принципу конституцій-

ного ладу, як верховенство державної влади; по-третє, можуть бути використані всіма громадянами України, які мають право голосу, для задоволення первинних потреб шляхом членства в них, а також підтримки на виборах; по-четверте, сприяють розвитку політичної культури громадян України, формуванню в них почуття відповідальності за зроблений вибір, а також вимогливості як до своїх обранців, так і до сформованих за їх участю органів державної влади й місцевого самоврядування. Громадські організації утворюються і діють за всеукраїнським, місцевим та міжнародним статусом.

Гарантії діяльності політичних партій обумовлені характером відносин між ними та органами державної влади й місцевого самоврядування, що створюються за їх участю. Перша гарантія полягає в тому, що політичні партії є рівними перед законом. Це означає, що органам державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовим особам заборонено надавати їм привілеї, а також сприяти політичним партіям у провадженні їх діяльності. Другу гарантію становить заборона органам державної влади та місцевого самоврядування або їх посадовим особам втручатися у створення і внутрішню діяльність політичних партій і їх місцевих осередків. Третя гарантія закріплена в ст. 22 Закону України «Про політичні партії в Україні». Цією статтею передбачається відповідальність посадових осіб та громадян у разі створення й участі в незареєстрованих політичних партіях, обмеження в правах чи переслідування громадян у зв'язку з належністю до політичних партій, необґрунтованої відмови в реєстрації політичних партій та інших порушень законодавства про політичні партії. Ця гарантія має важливе значення на сучасному етапі державотворення, оскільки є суттєві суперечності між проголошенням демократичного розвитку країни і рівнем політико-правової культури посадових осіб і громадян.

Законодавець передбачив випадки обмеження щодо утворення й діяльності політичних партій із боку органів державної влади, що цілком відповідає світовій практиці правового регулювання статусу політичних партій. У статті 37 Конституції України передбачено, що забороні підлягають ті політичні партії, програмні цілі або дії яких спрямовані на: ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, підрив безпеки держави, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової й релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення. Як і в інших країнах світу, в

Україні політичні партії не можуть мати воєнізованих формувань. Це положення Основного Закону України є надто важливим, оскільки за відсутності в нашій державі глибоких демократичних традицій воно має забезпечити політичним партіям вплив на громадян, реалізацію права формувати органи державної влади й місцевого самоврядування та ін. виключно цивілізованими засобами в межах Конституції та законів України.

Відповідно до природи громадських організацій, у ст. 8 Закону України «Про об'єднання громадян» урегульовуються відносини між ними й державою. У цій статті закріплено положення про те, що втручання державних органів та службових осіб у діяльність громадських організацій, так само як і втручання громадських організацій у діяльність державних органів і службових осіб, не допускається, крім випадків, передбачених Законом.

Важливою складовою частиною конституційно-правового регулювання статусу політичних партій в Україні є регулювання членства в них та його обмеження. Конституційно-правове регулювання членства в політичних партіях складається з кількох елементів: а) членом політичної партії може бути лише громадянин України, який, відповідно до Конституції України, має право голосу на виборах. Це пояснюється тим, що тільки громадяни нашої держави володіють правами, передбаченими статтями 36 і 38 Конституції України; б) громадянин України може перебувати одночасно лише в одній політичній партії; в) членство в політичній партії є фіксованим, обов'язковою умовою чого є наявність заяви громадянина України, поданої до статутного органу політичної партії, про бажання стати членом цієї партії; г) форма фіксації членства в політичній партії визначається статутом політичної партії; д) членами партії не можуть бути: судді, працівники прокуратури, працівники органів внутрішніх справ, співробітники СБУ, військовослужбовці, працівники органів державної податкової служби. На час перебування на зазначених посадах або службі члени політичної партії зупиняють членство в цій партії. Це положення впливає зі змісту ст. 15 Конституції України. Цим же пояснюється й заборона діяльності структурних осередків політичних партій в органах виконавчої та судової влади, у виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах і навчальних закладах та інших державних установах й організаціях.

Членами громадських організацій можуть бути громадяни України, які досягли вісімнадцятирічного віку, а молодіжних, відповідно до ст. 5 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації», — особи віком від чотирнадцяти до двадцяти восьми років, дитячих — віком від шести до вісімнадцяти років. Вступ неповнолітніх віком до десяти років до дитячих громадських організацій здійснюється за письмовою згодою батьків, усиновителів, опікунів чи піклувальників. Особи старшого віку можуть бути членами молодіжних та дитячих громадських організацій за умови, якщо їх кількість не перевищує третини загальної кількості членів організації.

Діяльність політичної партії може здійснюватися тільки після її реєстрації<sup>1</sup>. Таким чином встановлюється правовий зв'язок між політичними партіями та органами державної влади, місцевого самоврядування, громадянами, деякими іншими суб'єктами конституційно-правових відносин. Акт реєстрації, з одного боку, надає можливість політичним партіям реалізувати передбачені Законом України «Про політичні партії в Україні» права, а, з другого — зобов'язує встановлені цим Законом органи державної влади здійснювати державний контроль за діяльністю політичних партій.

Реєстрації політичної партії, природно, передує її створення. Рішення про це відбувається на установчому з'їзді політичної партії. Це рішення має бути підкріплене підписами не менше десяти тисяч громадян України, які, відповідно до Конституції України, мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів і не менше як у двох третинах областей України, міст Києва і Севастополя, Автономної Республіки Крим. Таким чином законодавець за допомогою державно-правових заходів прагне забезпечити умови для всеукраїнського статусу політичних партій.

Створення політичної партії супроводжується затвердженням її статуту та програми, обранням керівних та контрольно-ревізійних

<sup>1</sup> У правосуб'єктності політичних партій слід виокремлювати публічно-правову та приватноправову сторони. Якщо публічну правосуб'єктність партія набуває після реєстрації в Міністерстві юстиції України, то повноправним приватноправовим суб'єктом політична партія стає після проходження процедури реєстрації відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців». Слід зазначити, що після внесення змін до цього закону Законом України від 16 березня 2006 р. № 3575-IV легалізація політичних партій як юридичних осіб (це стосується і місцевих осередків політичних партій) здійснюється Міністерством юстиції України (чи відповідно його територіальними підрозділами). Однак, як і раніше, свідцтво про реєстрацію політичних партій як юридичних осіб видається державним реєстратором.

органів. Після створення відбувається власне реєстрація політичної партії, яку здійснює Міністерство юстиції України. До заяви про реєстрацію додається програма і статут; протокол установчого з'їзду; підписи громадян України, зібрані на підтримку рішення про створення політичної партії; відомості про склад керівних органів політичної партії; платіжний документ, що посвідчує внесення реєстраційного збору, розмір якого встановлюється Кабінетом Міністрів України; назва та адреса банківської установи, у якій політична партія відкриватиме рахунки. Після перевірки цих матеріалів у тридцятиденний термін приймається рішення про реєстрацію. З цього часу політична партія набуває статусу юридичної особи. Якщо подані матеріали не відповідають Конституції і Законам України, Міністерство юстиції відмовляє в реєстрації політичної партії. А в разі виявлення протягом трьох років недостовірних відомостей у документах, наданих політичною партією для реєстрації, реєстраційне свідоцтво може бути анульовано за рішенням суду за поданням реєстраційного органу. Таким чином, законодавець передбачив постійний контроль Міністерства юстиції України за діяльністю політичних партій, особливо на початковому етапі їх розвитку.

З дня реєстрації політична партія протягом шести місяців має забезпечити утворення та реєстрацію своїх обласних і прирівняних до них партійних організацій не менш як у чотирнадцяти адміністративно-територіальних одиницях України з перелічених у ч. 2 ст. 133 Конституції України (тобто в чотирнадцяти регіонах — Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі)<sup>1</sup>. Вони реєструються відповідними органами юстиції Міністерства юстиції України протягом десяти днів із дня надходження письмової заяви від них, завіреної керівним органом політичної партії. До заяви додаються копія статуту політичної партії та протокол установчих зборів або конференції, на яких було утворено відповідне структурне утворення політичної партії. Якщо ця умова створення політичної партії не буде виконана, її реєстраційне свідоцтво може бути анульовано згідно з вищевказаною процедурою. Після реєстрації структурні підрозділи політичної партії можуть набувати статусу юридичної особи лише в разі, коли це передбачено її статутом. Міністерство юстиції та його органи в разі відмови в реєстрації як політичних партій, так і її структурних підрозділів та утворень повинні надати заявникові своє вмотивоване письмове рішення.

<sup>1</sup> Додатково див.: Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2007 р. № 9-рп (справа про утворення та реєстрацію партійних організацій).

ня. Воно може бути оскаржено до суду. Причому відмова в реєстрації не може стати перешкодою в повторному зверненні про реєстрацію.

Одне з провідних місць у конституційно-правовому регулюванні статусу політичних партій в Україні посідає закріплення їх прав. Права політичних партій — це закріплені в Конституції і законах України можливості для здійснення ними відповідних функцій, а по суті — для виконання їх ролі в політичній системі нашої держави. Йдеться про вищезазначене перетворення приватних інтересів громадян, різних соціальних верств на загальний політичний інтерес. Перелік політичних прав, які регулюються в Конституції, Законі України «Про політичні партії в Україні» та інших нормативно-правових актах, є зумовлений баченням законодавця місця й ролі політичних партій в політичній системі України. Політичні партії можуть:

по-перше, вільно проводити свою діяльність у межах, передбачених Конституцією та законами України;

по-друге, брати участь у виборах Верховної Ради України, Президента України, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України;

по-третє, використовувати державні засоби масової інформації і засновувати власні. Так, із понад 140 політичних партій, що зареєстровані в Україні, більш ніж півсотні мають свої друковані видання;

по-четверте, підтримувати міжнародні зв'язки з політичними партіями і громадськими організаціями інших держав, міжнародними і міжурядовими організаціями, укладати угоди про співробітництво і здійснювати інші заходи, які не суперечать законам і міжнародним угодам України. Але при цьому вони повинні дотримуватися таких умов: політичні партії не можуть укладати угоди, які ставлять їх у підпорядковане або залежне становище стосовно будь-якої іншої іноземної організації чи політичної партії; вони можуть засновувати тільки такі міжнародні спілки чи вступати до таких спілок, статутами яких передбачено створення лише консультативних або координаційних органів;

по-п'яте, з метою розширення можливостей впливу на соціальні верстви, прошарки, групи, якомога більшу частину суспільства, а також — збільшення каналів зворотного зв'язку ідейно, організаційно та матеріально підтримувати молодіжні, жіночі та інші об'єднання громадян, надавати допомогу у їх створенні.



Відповідно до конституційного принципу політичної та ідеологічної багатоманітності, Закон України «Про політичні партії в Україні» гарантує політичним партіям свободу опозиційної діяльності. Це положення сприяє розвитку політичних партій, їх цивілізованій участі у виборах, більш продуктивному використанню політичними партіями органів державної влади та місцевого самоврядування для реалізації своїх програм, зменшенню можливості приватизації ними як названих органів, так і матеріальних ресурсів, формуванню інститутів громадянського суспільства, підконтрольності державної влади та ін.

Законодавець установив такі напрямки опозиційної діяльності політичних партій: а) викладати публічно й обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; б) брати участь в обговоренні й оприлюднювати, обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні й недержавні засоби масової інформації в порядку, установленому законом; в) вносити до органів державної влади України та місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку.

Громадські організації, виходячи зі своєї природи, мають право представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів у державних та громадських органах, одержувати від них інформацію, необхідну для реалізації своїх завдань, пропагувати свої цілі та ідеї, виступати учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові й немайнові права, засновувати засоби масової інформації та підприємства, необхідні для виконання статутних цілей, та ін.

Український законодавець виходить із того, що політичні партії є неприбутковими організаціями. Тому держава гарантує їм право на кошти та інше майно тільки для здійснення своїх статутних завдань. Для цього вони можуть використовувати як власне, так й орендоване рухоме та нерухоме майно, обладнання, транспорт, інші засоби, набуття яких не забороняється законами України.

Правове регулювання фінансової діяльності політичних партій спрямоване не тільки на сприяння ефективному виконанню ними своєї ролі в політичній системі, але й на оздоровлення політичного життя шляхом припинення можливої корупції, особливо серед партійного керівництва. Законодавець визначив, що вони для здійснення своїх статутних завдань не можуть використовувати кошти від: 1) органів державної влади та місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених законом; 2) державних та комунальних підприємств, установ

і організацій, а також підприємств і організацій, у майні яких є частки (паї, акції), що є державною чи комунальною власністю або які належать нерезидентам; 3) іноземних держав та їх громадян, підприємств, установ, організацій; 4) благодійних і релігійних об'єднань та організацій; 5) анонімних осіб або від осіб під псевдонімом; 6) політичних партій, що не входять до виборчого блоку політичних партій.

Інформація про надходження на рахунок політичної партії коштів, заборонених Законом України «Про політичні партії в Україні», доводиться відповідною банківською установою до відомо Міністерства юстиції України. Якщо кошти з джерел, які заборонені законом, надійдуть на рахунок політичної партії, вони мають бути перераховані самою політичною партією до Державного бюджету України або стягнуті в дохід держави в судовому порядку.

Для забезпечення рівності політичних партій перед законом, прозорості їх фінансової діяльності законодавець передбачив державний контроль за коштами і майном політичних партій. Повноваження щодо майна, в тому числі коштів, що є власністю політичної партії, здійснюється, відповідно до законодавства України, в порядку, передбаченому статутом політичної партії.

Громадські організації набувають право власності на кошти й майно, отримане від їх засновників, членів та держави, набуто в результаті вступних та членських внесків, пожертвувань громадян, підприємств, установ та організацій, господарської та іншої комерційної діяльності, створених ними госпрозрахункових установ та організацій. Фінансування молодіжних і дитячих громадських організацій, діяльність яких спрямовується на забезпечення соціального становлення й розвиток молодих громадян, відбувається за рахунок держбюджету.

Визначення суб'єктів державного контролю за діяльністю політичних партій має важливе значення в правовому регулюванні їх статусу. Коло державних органів та обсяг повноважень щодо контролю за діяльністю політичних партій визначається місцем в політичній системі і, у свою чергу, зумовлює можливість політичним партіям цивілізовано виконувати статутні завдання, реалізуючи свою громадсько-політичну роль. Такими органами є Міністерство юстиції України, на яке покладено контроль за додержанням політичними партіями Конституції, законів України та їх статуту, а також Центральна й окружні виборчі комісії, які покликані здійснювати контроль за додержанням політичними партіями порядку участі у виборчому процесі.

У разі порушення політичними партіями Конституції і Законів України до них можуть вживатися такі заходи, як попередження і заборона. При застосуванні першого відповідний контролюючий орган видає припис про недопущення протиправних учинків, якщо керівництво політичної партії публічно оголосило про намір вчинити їх, і припис про усунення допущених правопорушень, якщо вчинені політичною партією дії не тягнуть за собою іншого виду відповідальності. В останньому випадку її керівництво зобов'язано невідкладно усунути порушення законодавства України і в п'ятиденний термін повідомити відповідний контролюючий орган про вжиті заходи.

Політична партія може бути заборонена за поданням Міністерства юстиції України чи Генерального прокурора України в судовому порядку в разі порушення вимог щодо її створення й діяльності, установлених Конституцією України, Законом України «Про політичні партії в Україні», іншими законами України. Рішення суду щодо заборони діяльності політичної партії тягне за собою припинення її діяльності, розпуск керівних органів та інших структурних підрозділів й утворень, передбачених статутом політичної партії і припинення партійного членства.

Конституційно-правове регулювання статусу політичних партій і громадських організацій в Україні має кілька характерних рис: по-перше, воно відповідає реаліям суспільного розвитку нашої держави. Усього за роки незалежності виникло понад 140 політичних партій, причому декілька з них у своєму розвитку досягли доволі високого рівня — з програмою, побудованою на основі чітких ідеологічних принципів, структурою, що відповідає партійному статуту, соціальною базою, достатнім кадровим потенціалом, фіксованим членством та ін.; по-друге, воно визначає місце і роль політичних партій у політичній системі України, сприяє їм у пошуку суспільної опори у вигляді соціальної верстви або іншої зацікавленої групи; по-третє, у зв'язку зі зростанням ролі політичних партій у політичній системі України, збільшенням їх впливу на розвиток суспільних відносин значно розширюється його законодавча основа: крім Конституції України і Закону України «Про політичні партії в Україні», діяльність політичних партій регулюється багатьма іншими законами; по-четверте, із заборною органам державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовим особам втручатися у внутрішню діяльність політичних партій, виокремлювати у своєму ставленні будь-яку з них воно сприяє зміцненню самоврядної, громадської основи політичних партій, перетворенню їх на інститут громадянського суспільства та ін.

## **Контрольні запитання**

1. Яка роль політичних партій, громадських об'єднань в інституціалізації органів державної влади? Чи змінилася вона після проведення конституційної реформи 2004 року?
2. Які особливості становлення політичних партій в Україні і їх конституційно-правового регулювання?
3. Розкрийте правове регулювання статусу політичних партій і громадських об'єднань у поточному законодавстві України.
4. Які є конституційно-правові гарантії організації і діяльності політичних партій і громадських організацій?

# КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

## § 1. Право людини на свободу світогляду і віросповідання та створення релігійних організацій. Їх види, основи правового статусу

Функціонування релігійних організацій у суспільстві має об'єктивно необхідний характер. Вони становлять особливу форму задоволення релігійних потреб. Саме такі потреби визначають суть і призначення релігійних організацій, напрями, способи і методи їх діяльності, що регламентуються законодавством.

В Україні правовий статус релігійних організацій регламентується Конституцією України та Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації», з ухваленням якого 23 квітня 1991 р. Україна радикально змінила своє ставлення до проблеми свободи совісті та віросповідання, закріпила правовий статус релігійних організацій, передбачивши гарантії цієї свободи. У статті 35 Конституції України закріплено, що кожен має право на свободу світогляду й віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу й обряди, вести релігійну діяльність.

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

Церква й релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа — від церкви. Жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова. Разом з тим ніхто не може бути увільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань.

У разі коли виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, його виконання має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою. Положення цієї статті відповідають

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

Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» є в цілому концептуальним документом, який відображає якісні зміни у ставленні до прав людини, свободи совісті, релігійних організацій як до соціального інституту. У ньому, зокрема, закріплені ґрунтовні правові основи для участі релігійних організацій у громадському житті; уточнено поняття релігійних організацій; їх правовий статус, у тому числі майнові права; розкрито зміст і сутність режиму відокремлення церкви (релігійних організацій) від держави і школи від церкви (релігійних організацій), запроваджено для релігійних організацій пільговий режим оподаткування; служителі культу прирівняні до інших громадян у праві на участь у політичному житті; урегульовані трудові відносини в релігійних організаціях і на їх підприємствах; змінено правовий статус державного органу у справах релігій тощо.

Важливість забезпечення здійснення свободи сповідувати релігію або переконання підкреслюється тим, що законодавець передбачив кримінальну відповідальність за незаконне утримання, осквернення або знищення релігійних святинь (ст. 179 Кримінального кодексу України), за перешкоджання здійсненню релігійного обряду (ст. 180).

Релігійними організаціями в Україні є релігійні громади, управління й центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об'єднання, що складаються з релігійних організацій. Релігійні об'єднання представлені своїми центрами (управліннями). Релігійні організації в Україні створюються для задоволення релігійних потреб громадян сповідувати й поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної структури, обирають, призначають і змінюють персонал згідно зі своїми статутами (положеннями).

Згідно зі ст. 14 Закону, релігійна організація може бути створена громадянами: в кількості не менше десяти осіб; повнолітніми (які досягли вісімнадцятирічного віку); які мають статут (положення), зареєстрований згідно з цим законом.

На сучасному етапі суттєво змінився правовий статус релігійних організацій<sup>1</sup>. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організа-

<sup>1</sup> У радянський період процедура утворення релігійних організацій була надзвичайно бюрократизованою. Вимога обов'язкової державної реєстрації для багатьох релігійних організацій не була реалізованою, що на практиці призвело до появи двох видів об'єднань: зареєстрованих (легальних) та незареєстрованих (нелегальних). Законодавство містило значну кількість невиправданих норм-заборон, що ставило поза законом такі важливі форми релігійної діяльності, як благодійність, релігійне навчання, поширення релігійних ідей. Релігійні організації були обмежені в проведенні релігійних обрядів та в майнових правах.

ції» привів юридичний статус релігійних організацій у відповідність до міжнародно-правових стандартів.

Міжнародні акти закріплюють найважливіші права релігійних організацій, а саме: збиратися, виходячи з релігійної віри або переконань, засновувати і утримувати вільнодоступні місця богослужінь або релігійних зібрань, організовуватися відповідно до своєї власної ієрархічної та інституційної структури, обирати, призначати та змінювати свій персонал, звертатися за добровільними фінансовими та іншими пожертвуваннями; готувати служителів культу в духовних навчальних закладах; придбавати й використовувати релігійну літературу, виготовляти, експортувати, імпортувати й поширювати релігійну літературу та інші інформаційні матеріали релігійного змісту; підтримувати зв'язки з окремими віруючими, одноособово або спільно з іншими, встановлювати міжнародні зв'язки та прямі особисті контакти, включаючи виїзд за кордон для паломництва, участі в зборах та релігійних заходах.

Усі ці положення закріплені в українському законодавстві. Наприклад, змінено порядок створення релігійних організацій. Перетворення акту реєстрації на існуючу в цивілізованому світі процедуру констатації державою відповідності статуту релігійної організації чинному законодавству, що не ставить останню в залежне від держави становище, а має єдину, бажану для самої релігійної організації мету — надати їй статусу правоздатної юридичної особи, — неабияке завоювання демократичної України. Реєстрація статутів релігійних організацій на всіх рівнях здійснюється безоплатно, чого не можна сказати про реєстрацію громадських організацій.

Згідно з чинним законодавством, реєстрацію статутів (положень) релігійних центрів, управлінь, монастирів, релігійних братств, місій та духовних навчальних закладів здійснює Державний комітет України у справах національностей та релігій. Реєстрацію інших релігійних організацій здійснюють обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, в Автономній Республіці Крим — Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Така диференціація об'єктів реєстрації пов'язана як із різними масштабами діяльності релігійних організацій (релігійна громада діє переважно в межах одного чи кількох населених пунктів, а місіонерське товариство, наприклад, може поширювати свою діяльність на всю територію України), так і з потребою більш кваліфікованої юридичної, релігієзнавчої експертизи часто оригінальних, нетипових статутів, що подаються для реєстрації.

У цьому загальному правилі диференційованого підходу до об'єктів реєстрації є свої особливості. Наприклад, якщо релігійне братство засновується згідно з положенням закону, то реєстрація його статуту відбувається в порядку, передбаченому для реєстрації статутів релігійних громад.

Статут (положення) повинен містити відомості про: вид релігійної організації, її віросповідну належність і місцезнаходження; місце релігійної організації в організаційній структурі релігійного об'єднання; майновий стан релігійної організації; права релігійної організації на заснування підприємств, засобів масової інформації, інших релігійних організацій, створення навчальних закладів; порядок внесення змін і доповнень до статуту (положення) релігійної організації; порядок вирішення майнових та інших питань у разі припинення діяльності релігійної організації, інші відомості, пов'язані з особливостями діяльності тієї чи тієї релігійної організації. Орган, який здійснює реєстрацію, у місячний термін розглядає заяву, статут (положення) релігійної організації, приймає відповідне рішення і не пізніше як у десятиденний термін письмово повідомляє про нього заявникам. У необхідних випадках орган, який здійснює реєстрацію статутів (положень) релігійних організацій, може зажадати висновок місцевої державної адміністрації, виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради.

Перевищення встановленого законом терміну прийняття рішень про реєстрацію статутів (положень) релігійних організацій може бути оскаржено до суду в порядку, передбаченому цивільним процесуальним законодавством України.

Законодавством передбачено і відмову в реєстрації, але тільки за наявності достатніх підстав. Зокрема, це може статися в разі, коли статут суперечить чинному законодавству, а релігійна організація, посилаючись на свої внутрішні настанови, не хоче привести його у відповідність із законом або якщо діяльність релігійної організації суперечить чинному законодавству, але вона відмовляється діяти в рамках закону. Саме з цих причин останнім часом у Києві та інших містах України було відмовлено в реєстрації громадам Церкви єдиної віри (Останнього заповіту «вчителя» Віссаріона), Білого братства, АУМ Синріке тощо. Загальна тенденція в Україні така: при збільшенні після 1991 р. мережі релігійних організацій на 44 % відмов у реєстрації статутів було лише кілька.

Результати аналізу нашого законодавства в галузі свободи совісті та віросповідання, здійсненого європейськими експертами, а також вітчиз-



няними правознавцями під час підготовки до ратифікації Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, свідчать, що положення Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» у тій його частині, яка стосується реєстрації статутів релігійних організацій, загалом не викликають заперечень і не характеризуються як такі, що не відповідають європейським нормам і стандартам. Стосовно ж наявності в Україні спеціального державного органу, який здійснює реєстрацію статутів частини релігійних організацій, то це досить поширена в самій Європі практика. В Іспанії, наприклад, подібні функції виконує Державна дирекція з релігійних питань, в Чехії та Словаччині — міністерство культури, в Угорщині — обласні та столичний суди (до того ж там реєструються не статuti, а релігійні організації).

Досить важливою є новела про надання релігійним організаціям права власності (ст. 18) та прав юридичної особи (ст. 13), яких вони були позбавлені з 1918 р. У 1945 р. секретною Постановою Раднаркому СРСР виконавчим органам релігійних організацій були надані права «обмеженої юридичної особи». З 1991 р. релігійні організації, відповідно до ст. 18 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», володіють, користуються й розпоряджаються майном, яке належить їм на праві власності. Поновлення релігійних організацій у майнових правах забезпечує матеріальні гарантії їхньої діяльності. Об'єктами права власності релігійної організації є культові будівлі, предмети культу, об'єкти виробничого, соціального, добродійного призначення, житлові будинки, транспорт, кошти та інше майно, необхідне для забезпечення їх діяльності.

Релігійна організація має право власності на майно, яке придбане нею на власні кошти, пожертвуване їй громадянами та організаціями або передане державою чи придбане на інших підставах, не заборонених законом (ст. 18 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»). Релігійна організація самостійно володіє, користується й розпоряджається об'єктами власності, які їй належать. Право розпоряджатися майном, що є власністю релігійної організації, належить виключно її вищому органу управління (для релігійної громади — її загальним зборам).

Окремі функції господарського управління майном релігійної організації (релігійної громади, управління, монастиря тощо) може бути покладено вищими органами управління (загальними зборами релігійної громади тощо) на створювані ними органи.

Релігійні управління та центри, яким організаційно й канонічно підпорядковуються релігійні громади, монастирі тощо, не вправі розпо-

ряджатися майном та коштами цих релігійних організацій-юридичних осіб. У власності релігійних організацій може бути також майно, що перебуває за межами України. Держава законодавчо забезпечує релігійним організаціям рівні умови захисту права власності. Захист права власності релігійних організацій здійснюється господарськими судами. На майно культового призначення, що належить релігійним організаціям, не може бути звернено стягнення за претензіями кредиторів.

Поновлення прав юридичної особи сприяло тому, що релігійні організації набули цивільно-правового статусу і їм як юридичній особі притаманні: організаційна єдність; наявність власного майна; самостійна майнова відповідальність; виступати в цивільних взаємовідносинах від свого імені; самостійне придбання цивільних прав і обов'язків; виступати від свого імені в органах суду як позивач та відповідач.

Закон передбачає можливість виробничої і господарської діяльності релігійних організацій (ст. 19), визначає їх правосуб'єктність у сфері трудових відносин (статті 25–28), надає право на добродійну діяльність (ст. 23).

Законом закріплено право на здійснення релігійних обрядів, церемоній у культових будівлях і на прилеглий території, у місцях паломництва, на кладовищах, у місцях окремих поховань і крематоріях, на квартирах і в будинках громадян (ст. 21).

Громадяни мають право брати участь у релігійних обрядах у військових частинах, у лікарнях, госпіталах, будинках для престарілих та інвалідів, у місцях досудового ув'язнення і відбування покарання.

В інших місцях релігійні обряди, церемонії та процесії проводяться щоразу з дозволу відповідної місцевої державної адміністрації, виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради.

Важливою новелою є закріплення та гарантія таємниці сповіді. Відповідно до ст. 3 Закону, ніхто не має права вимагати від священнослужителів відомостей, одержаних ними при сповіді віруючих. Усе це дає підстави для висновку про те, що релігійні організації в Україні є повноправними учасниками правових відносин.

## § 2. Принципи взаємовідносин держави і релігійних організацій

В Україні здійснення державної політики щодо релігії і церкви визначається **принципом відокремлення церкви від держави і школи від церкви.**

Зміст режиму відокремлення церкви від держави характеризується такими особливостями: а) держава захищає права і законні інтереси релігійних організацій, сприяє встановленню відносин взаємної релігійної і світоглядної терпимості й поваги між громадянами, які сповідують релігію або не сповідують її, між віруючими різних віросповідань та їх релігійними організаціями; бере до відома і поважає традиції та внутрішні настанови релігійних організацій, якщо вони не суперечать чинному законодавству; б) держава не втручається у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій, не фінансує діяльності будь-яких організацій, створених за ознакою ставлення до релігії; в) усі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом, встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії, віросповідання чи релігійної організації щодо інших не допускається; г) релігійні організації не виконують державних функцій і мають право брати участь у громадському житті, а також використовувати нарівні з громадськими об'єднаннями засоби масової інформації; ґ) релігійні організації не беруть участі в діяльності політичних партій і не надають політичним партіям фінансової підтримки, не висувають кандидатів до органів державної влади, не ведуть агітації або фінансування виборчих кампаній кандидатів до цих органів, священнослужителі мають право на участь у політичному житті нарівні з усіма громадянами; д) релігійна організація не повинна втручатись у діяльність інших релігійних організацій, у будь-якій формі проповідувати ворожнечу, нетерпимість до невіруючих і віруючих інших віросповідань.

Стаття 6 Закону розкриває принцип відокремлення школи від церкви:

державна система освіти в Україні відокремлена від церкви (релігійних організацій), має світський характер. Доступ до різних видів і рівнів освіти надається громадянам незалежно від їхнього ставлення до релігії;

не допускається обмеження на ведення наукових досліджень, у тому числі фінансованих державою, пропаганду їх результатів або включення їх до загальноосвітніх програм за ознакою відповідності чи невідповідності положенням будь-якої релігії або атеїзму;

громадяни можуть навчатися релігійного віровчення й здобувати релігійну освіту індивідуально або разом з іншими, вільно обираючи мову навчання;

релігійні організації мають право відповідно до своїх внутрішніх настанов створювати для релігійної освіти дітей і дорослих навчальні

заклади і групи, а також проводити навчання в інших формах, використовуючи для цього приміщення, що їм належать або надаються в користування;

викладачі релігійних віровчень і релігійні проповідники зобов'язані виховувати своїх слухачів у дусі терпимості і поваги до громадян, які не сповідують релігії та до віруючих інших віросповідань.

Проте режим відокремлення церкви від держави не означає відсутності будь-якого контролю з боку держави за діяльністю релігійних організацій. **Державний контроль за додержанням законодавства України про свободу совісті та релігійні організації** здійснює Державний комітет України у справах національностей та релігій, створений Постановою Кабінету Міністрів № 1575 від 8 листопада 2006 року.

Згідно зі ст. 30 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», державний орган у справах релігій: а) на прохання релігійних організацій сприяє досягненню домовленості з державними органами та подає необхідну допомогу в питаннях, що потребують вирішення цих органів; б) сприяє зміцненню взаєморозуміння і терпимості між релігійними організаціями різних віросповідань. Не втручаючись у внутрішньоцерковні справи, Держкомнацрелігій завжди готовий виконувати на прохання релігійних організацій посередницькі функції, потреба в яких за умов багаторічного міжцерковного конфлікту є досить актуальною. Набули системного характеру консультації голови Комітету з релігійними діячами, на яких розглядається весь спектр проблем, які непокоять церкву, відпрацьовуються можливі варіанти їх розв'язання. Аналогічна робота здійснюється працівниками комітету в регіонах. Своєрідним контактним полем для залагодження міжконфесійних проблем дедалі більше стає Всеукраїнська рада церков і релігійних організацій; в) здійснює реєстрацію статутів (положень) релігійних організацій, зазначених у ч. 2 ст. 14 Закону, а також зміни доповнень до них; г) надає консультативну допомогу державним органам у застосуванні законодавства про свободу совісті та релігійні організації. Ця робота виконується шляхом відпрацювання юридичних механізмів, розв'язання проблем, які виникають у відносинах між державними і релігійними структурами, а також між різними конфесіями; г) здійснює контакти і координаційні зв'язки з відповідними органами інших держав; д) сприяє участі релігійних організацій у міжнародних релігійних форумах, ділових контактах з міжнародними релігійними центрами й зарубіжними релігійними організаціями. Активізуються обміни делегаціями, поїздки на навчання, паломництва,

звичною стала практика проведення релігійних конгресів, конференцій та семінарів за участю зарубіжних священнослужителів і проповідників; е) забезпечує релігієзнавчу експертизу за участю представників релігійних організацій та відповідних спеціалістів.

Одним із важливих принципів відносин держави з релігійними організаціями є **принцип рівного ставлення до кожної з них з боку держави**. Законом встановлено, що всі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом. Установлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії, віросповідання або релігійної організації стосовно інших не допускається (п. 5 ст. 5 Закону).

Внутрішня сутність сучасних взаємовідносин Української держави та релігійних організацій концентровано відображена у **принципі взаємної лояльності**, який виявляє себе через порозуміння між органами державної влади і конфесійними формуваннями. Але це не означає, що ці відносини завжди будуються без суперечностей і що не виникає ніяких проблем. Інколи релігійні організації порушують чинне законодавство й державі доводиться вживати відповідних адекватних заходів, наприклад у разі виникнення міжконфесійних сутичок.

У багатоконфесійному суспільстві з численним переважанням однієї чи кількох конфесій виникає проблема правового захисту релігійних меншин, оскільки панівна конфесія (конфесії) може перешкоджати вільній діяльності малих релігійних об'єднань та релігійних груп. Таким чином, правове регулювання діяльності релігійних організацій забезпечує відповідний баланс церковно-державних відносин і дає змогу спілкуватися церкві та державі у вирішенні соціальних питань.

Однією з найскладніших проблем є повернення церкві незаконно відібраних у неї храмів, монастирів, інших культових приміщень та цінностей. Тут найчастіше зіштовхуються інтереси релігійних організацій і музейних закладів, які обстоюють право держави охороняти й робити доступними для населення деякі релігійні культурні цінності як національні пам'ятки.

Іншою не менш складною проблемою є поява різних містичних сект та нетрадиційних релігій. Нетрадиційні релігії, або неорелігії, в Україні — явище складне. Можна виокремити шість основних груп: неорієнталістські течії (наприклад, товариство Свідомості Кришни), неоязичники (РУН-віра), сцієнтистські групи («Сайєнтологічна церква»), психотерапевтичні культури (від східних військово-спортивних до системи П. Іванова), неопротестантські спільноти («Учні Христа», «Філадельфія», «Перемога» та інші), теософські гуртки (послідовники

Реріхів, Блаватської)<sup>1</sup>. Як бачимо, деякі з відомих нам неорелігійних угруповань не потрапляють під цю класифікацію, що свідчить про високу варіабельність новітніх релігійних угруповань.

Ряд нетрадиційних культів порушують гарантовані Конституцією України права людини. Жорстка ієрархія в них, авторитарна структура, беззастережне підпорядкування членів організації абсолютній владі лідерів, у тому числі шляхом погроз, шантажу, щодобових самозвітів, примусу, суперечить загальноновизнаним у суспільстві демократичним цінностям<sup>2</sup>. За висновками Інституту психології АПН України, тоталітарні нетрадиційні культові організації: а) примусово обмежують права своїх членів на освіту, працю, використання засобів масової інформації; б) примушують своїх членів голодувати; в) обмежують час їх сну та відпочинку; г) застосовують засоби і заходи, що в комплексі зумовлюють зниження критичності мислення, вольового та інтелектуального потенціалу особистості. Специфіка деструктивних культів полягає в акцентуванні на істинності їх віровчення, різко негативному ставленні до інших релігій, що веде до міжконфесійної конфронтації.

Активність таких нетрадиційних вірувань є для суспільства і держави значною проблемою, оскільки кожне суспільство має право оберігати те історично-культурне середовище, у якому тільки й можуть відтворюватися національні особливості народу. Традиційні релігії є складовою й надзвичайно важливою частиною такого культурного середовища. Тому завдання держави та законодавця — знайти гармонійний баланс свободи і традиції. Слід звернути увагу й на розвиток у самій церкві, а саме у православній, неообновленських течій, що порушують її єдність, ведуть до внутрішньоцерковних суперечностей.

У процесі здійснення права на свободу совісті та віросповідання виокремлюються такі тенденції:

плюралізація вірувань — як результат урізноманітнення їх об'єктів (воно відбувається природно в результаті розвитку людської особистості, збагачення її духовних потреб, розширення її кругозору, обізнаності, уявлень). Ця тенденція чітко простежується й в Україні, про що свідчать дані соціологічних досліджень стану релігійності населення,

<sup>1</sup> Докладніше див.: Права людини в Україні: Інф.-аналіт. бюлетень Українсько-Американського бюро захисту прав людини. — К.; Х., 1995. — Вип. 13. — С. 67.

<sup>2</sup> *Полищук Ю. И.* Психологические нарушения, возникающие у людей, вовлеченных в деструктивные религиозные церкви // Религия, церковь в России и за рубежом. — М., 1995. — № 5. — С. 67—73.

зокрема молоді. Так, 14 % представників молоді науково-технічної інтелігенції Києва вірять у різні версії східного містицизму, у перетілення душ тощо;

демонополізація ролі традиційних релігій у визначенні показників моральності, «праведності» способу життя й поведінки особи, життєдіяльності об'єднань, груп, спільностей у встановленні критеріїв соціально-змістовного розмежування «добра» і «зла» в конкретно-історичних умовах, обставинах. Одним із проявів цієї тенденції можна вважати посилення екуменічного руху серед ряду церков. Симптоматичним є також включення до складу тих моральних принципів, пропагувати які серед своїх прихильників погоджуються нині керівники певних церков, і такої чесноти, як віротерпимість. Причому останню слід інтерпретувати як терпимість не тільки до інших релігій, а й до атеїстів, до, так би мовити, нерелігійно віруючих;

деетнізація віри (зокрема, релігійної). Особливо яскраво це спостерігається на процесах поширення нетрадиційних релігій, кількість прихильників яких збільшується серед представників різних етносів, жителів різних континентів, і Україна не є винятком щодо цього. Ця тенденція не оминає й традиційні релігії (наприклад, рух «євреї за Христа»). Тому стає дедалі менше підстав для вживання поняття «національна релігія» (і відповідно поняття «національна церква»): адже в кожній етнічно-національній спільноті є, як правило, прихильники різних віросповідань, а в кожній конфесії є люди різного етнічного походження, і це цілком нормальне явище, навіть щодо України, де найпоширенішими є православ'я (організаційно представлене кількома «центрами», інституціями) та греко-католицизм.

У всіх цих тенденціях знаходить свій вияв закономірне розширення права людини на свободу віросповідання, процес, безумовно, прогресивний і гуманістичний. Він цілком відповідає принципам Загальної декларації прав людини 1948 року (статті 18, 19), Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року (статті 19, 27), Декларації про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин 1992 року (статті 2. 1, 2. 2, 4. 2).

Таким чином, конституційно-правове регулювання свободи совісті, діяльності релігійних організацій забезпечує відповідний баланс церковно-державних відносин і створює підґрунтя для взаємодії між релігійними організаціями й державними органами в розв'язанні актуальних соціальних проблем.

## **Контрольні запитання**

1. Розкрийте зміст поняття права особи на свободу совісті і віросповідання.
2. Які є види релігійних організацій в Україні?
3. Проаналізуйте порядок створення релігійних організацій.
4. Яким є правовий статус релігійних утворень?
5. Дайте характеристику принципів взаємовідносин держави і релігійних організацій.



# КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

## § 1. Поняття інформації, основні принципи інформаційних відносин в Україні

Побудувати демократичну, правову державу неможливо в закритому суспільстві. На сучасному етапі ступінь відкритості інформації та рівень обміну інформацією обумовлюють темпи розвитку соціуму. Тому інформаційні відносини стають об'єктом правового, і насамперед конституційного, регулювання.

В Україні на сучасному етапі державотворення в умовах розбудови нової правової системи значно зростає роль засобів масової інформації (далі — ЗМІ), оскільки суспільне життя відбивається саме в масовій інформації, а на зміну техногенній цивілізації приходить інформаційна. Україна як суверенна і незалежна держава входить у міжнародний і європейський правовий простір. Вступ України до Ради Європи на засадах повноправного членства і приєднання до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод зумовлюють необхідність приведення українського законодавства у відповідність до європейської системи стандартів захисту прав людини. У демократичних державах сучасне життя неможливо уявити без активного, впорядкованого руху та обміну інформацією. В умовах вільного й відкритого суспільства за допомогою інформації громадяни, особи без громадянства, державні та громадські інституції задовольняють свої інтереси, реалізують конституційні права і свободи. Інформація є інтелектуальним надбанням народу і держави, складовою процесів реформування економіки, адміністративної системи, демократичних перетворень, одним із головних ресурсів суспільства.

Сучасне інформаційне суспільство формується й ефективно розвивається тільки в умовах правової держави, яка базується на безумовному застосуванні закону. Роль права в житті інформаційного суспіль-

ства є вирішальною, а всі його члени мають виконувати норми закону і діяти в межах та на підставі закону.

Важливою умовою для розбудови демократичної правової держави, формування громадянського суспільства є поінформованість, яка безпосередньо пов'язана зі здійсненням принципу гласності та реалізації демократичних прав і свобод громадян — свободою совісті, слова, друку, права на отримання інформації. Для забезпечення поінформованості громадян і реалізації принципу гласності суттєвого значення набувають конституційні норми та чинне законодавство України про інформацію.

Конституцію України (ст. 34) уперше у вітчизняній конституційно-правовій практиці закріплюється право кожного на інформацію, гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій розсуд. Зазначена норма відповідає положенням ст. 19 Загальної декларації прав людини, статей 18, 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, п. 1 ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод й взаємопов'язана зі статтями 21, 23, 31, 32, 35 Основного Закону України. Водночас вона символізує розвиток і конкретизацію положення ч. 3 ст. 15, яким в Україні забороняється здійснення цензури, і гарантує доступ до ЗМІ політичним партіям, рухам, громадським організаціям, профспілкам і кожній окремій людині.

Частина 3 ст. 34 Конституції передбачає можливість обмеження права на інформацію законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошення інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Правові засади діяльності ЗМІ регулюються відповідними конституційними нормами та законами «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р., «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 р., «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 р., «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 р., «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23 вересня 1997 р., «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р., «Про

систему Суспільного телебачення і радіомовлення України» від 18 липня 1997 р. та іншими законодавчими актами й міжнародними договорами, ратифікованими Україною.

У зазначених законах установлений правовий статус друкованих органів та інших засобів масової інформації, юридичні засади одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплено право громадян на одержання інформації в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також система інформації, її джерела. У законодавстві визначається статус учасників інформаційних відносин, докладно регламентується порядок доступу до інформації, забезпечення її охорони, захисту особистості та суспільства від неправдивої інформації.

**Інформація** — це документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі.

Відповідно до Закону «Про інформацію» (ст. 9), всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання і 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 й державою не повинна порушувати громадянські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

У процесі обміну інформацією виникають особливі суспільні відносини, які називаються інформаційними. Вони базуються на важливих політико-правових принципах. Головними з них є: гарантованість права на інформацію, відкритість, доступність інформації та свобода її обміну, об'єктивність, вірогідність інформації, повнота і точність інформації, законність її одержання, використання, поширення та зберігання.

Гарантією реалізації суб'єктами правовідносин права на інформацію є *державна інформаційна політика*, яка є сукупністю основних напрямків і способів діяльності держави по одержанню, використанню, поширенню та зберіганню інформації.

Головними напрямками і способами реалізації державної інформаційної політики є: забезпечення доступу громадян до інформації; створення національних систем і мереж інформації; зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності; забезпечення ефективного ви-

користання інформації; створення загальної системи охорони інформації; сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів; сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації і гарантування інформаційного суверенітету України.

До суб'єктів інформаційних відносин належать: громадяни України, юридичні особи, держава, інші держави, їх громадяни та юридичні особи, міжнародні організації та особи без громадянства.

Об'єктами інформаційних відносин є документована або публічно оголошена інформація про події та явища в галузі політики, економіки, культури, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах.

Гарантуючи громадянам право на одержання інформації, держава зобов'язує органи державної влади, органи місцевого самоврядування інформувати населення про свою діяльність та прийняті рішення. Держава гарантує і забезпечує контроль за додержанням законодавства про інформацію. Однією з гарантій права на інформацію, окрім перелічених вище, є також встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

Згідно із Законом України «Про інформацію» (ст. 11), мова інформації визначається Законом «Про мови в Українській РСР», іншими нормативно-правовими актами України в цій галузі, міжнародними договорами та угодами, ратифікованими Україною.

Конституційне законодавство встановлює обов'язок державних органів, інших суб'єктів політичної системи України, зокрема політичні партії, інформувати громадськість про свою діяльність.

## § 2. Види інформації та їх конституційно-правове регулювання

У Законі України «Про інформацію» визначені основні галузі інформації (ст. 17), її види (ст. 18), джерела (ст. 26) та режим доступу до неї (ст. 28).

*Галузі інформації* — це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про відносно самостійні сфери життя і діяльності суспільства та держави.

До основних галузей інформації належать: політична, економічна, духовна, науково-технічна, соціальна, екологічна, міжнародна.

Основними видами інформації є такі: статистична, адміністративна, масова, інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування, правова, інформація про особу, довідково-енциклопедична, соціологічна.

*Статистична інформація* — це офіційно документована державна інформація, що дає кількісну характеристику подій та явищ, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя України. Цей вид інформації підлягає відкритому, систематичному опублікуванню. Забезпечується відкритий доступ громадян, наукових закладів та інших заінтересованих організацій до неопублікованих статистичних даних, які не підпадають під дію обмежень, встановлених законом про інформацію. Система статистичної інформації, її джерела і режим визначаються Законом України «Про державну статистику» та іншими правовими актами в цій галузі.

*Адміністративна інформація* — це офіційні документовані дані, що збираються, використовуються, поширюються та зберігаються органами державної влади (за винятком органів державної статистики), органами місцевого самоврядування, юридичними особами з метою виконання адміністративних обов'язків та завдань, що належать до їх компетенції.

*Масова інформація* — це публічно поширювана друкована та аудіовізуальна інформація.

Друкованими засобами масової інформації є друковані видання (преса) — газети, журнали, бюлетені тощо і разові видання з визначеним тиражем, а аудіовізуальними засобами масової інформації — радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо. Порядок створення (заснування) та організації діяльності окремих ЗМІ визначаються відповідними законами.

Під *інформацією державних органів та органів місцевого самоврядування* необхідно розуміти офіційну документовану інформацію, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування. Основними джерелами цієї інформації є: закони України, інші акти, що приймаються Верховною Радою України та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого самоврядування.

Інформація державних органів та органів місцевого самоврядування доводиться до відома зацікавлених осіб шляхом: опублікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними

службами відповідних державних органів і організацій, опублікування її в державних ЗМІ або публічного оголошення через аудіо- та аудіовізуальні ЗМІ; без попереднього доведення її до зацікавлених осіб; наданням можливості ознайомлення з архівними матеріалами; оголошення її під час публічних виступів посадових осіб. Джерела й порядок одержання, використання, поширення та зберігання офіційної інформації державних органів та органів місцевого самоврядування визначаються законодавчими актами про ці органи. Законодавчі й інші нормативні акти, що стосуються прав і свобод та законних інтересів громадян, не доведені до публічного відома, не мають юридичної сили (ч. 3 ст. 57 Конституції України).

*Правова інформація* — це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо. Її джерелами є Конституція України, інші законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань.

Для забезпечення доступу громадян до законодавчих та інших нормативних актів держава видає ці акти масовими тиражами в якнайкоротші строки після набрання ними чинності. Це сприяє кращому засвоєнню й розумінню громадянами змісту законодавчих та інших нормативних актів, дотриманню ними правових приписів, формує у них правосвідомість.

*Інформація про особу* являє собою сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про особу. Основними даними про особу (персональними даними) є: національність, освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адреса, дата й місце народження. До джерел документованої інформації про особу належать: видані на її ім'я документи, підписані нею документи, а також відомості про особу, зібрані органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень.

Законом про інформацію (ст. 23) забороняється збирання відомостей про особу без її попередньої згоди, за винятком випадків, передбачених законом. Кожна особа має право знати в період збирання інформації, які відомості і з якою метою збираються про неї, яким чином вони можуть бути використані. Згідно із законодавством, державні органи, органи місцевого самоврядування, інформаційні системи, які

містять інформацію про громадян, зобов'язані надавати її безперешкодно і безоплатно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом. Забороняється доступ сторонніх осіб до відомостей про іншу особу. Відмова в доступі до інформації, або приховування її, або незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення можуть бути оскаржені до суду.

*Інформація довідково-енциклопедичного характеру* включає систематизовані, документовані або публічно оголошені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище. До основних джерел цього виду інформації належать: енциклопедії, словники, довідники, рекламні повідомлення та оголошення, путівники, картографічні матеріали, а також довідки, що їх дають уповноважені на те державні органи та органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, організації, їх працівники та автоматизовані інформаційні системи.

До *соціологічної інформації* належать документовані або публічно оголошені відомості про ставлення окремих громадян і соціальних груп до суспільних подій та явищ, процесів, фактів. Її джерелами є документовані або публічно оголошені відомості, у яких відображено результати соціологічних опитувань, спостережень та інших соціологічних досліджень.

Джерелами інформації є носії інформації: документи та інші носії інформації, які являють собою матеріальні об'єкти, що зберігають інформацію, а також повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи.

За режимом доступу інформація поділяється на *відкриту інформацію* та *інформацію з обмеженим доступом*. У статті 28 Закону «Про інформацію» йдеться про *режим доступу до інформації*, що означає передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення й зберігання інформації.

Обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється законом (ч. 3 ст. 29). Конституція України (ст. 50) забороняє засекречення інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту і гарантує право на поширення такої інформації. Це обумовлено правом кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Право громадян на сприятливе навколишнє природне середовище, на одержання інформації про стан довкілля на сучасному етапі набуває дедалі більшого значення з огляду на наслідки Чорнобильської ката-

строфи, стихійний процес введення ринкової економіки, недоліки в правовому регулюванні екологічних відносин.

Доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом: систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях; поширення її засобами масової комунікації; безпосереднього надання зацікавленим у ній громадянам, державним органам та юридичним особам.

Інформація з обмеженим доступом поділяється на *конфіденційну і таємну*. *Конфіденційна інформація* — це відомості, які перебувають у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов. Виняток становить інформація комерційного та банківського характеру, а також інформація, правовий режим якої встановлено Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України (з питань статистики, екології, банківських операцій, податків тощо) та інформація, приховування якої являє загрозу життю і здоров'ю людей.

*Таємною* є інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає (чи може завдати) шкоди особі, суспільству і державі. Критерії віднесення інформації до таємної, порядок її обігу та захисту врегульовано Законом України «Про державну таємницю», у якому даються поняття «державна таємниця», «ступінь секретності», «сфери інформації» тощо. Визначається коло осіб, які є державними експертами з питань таємниць, встановлюється відповідальність за порушення закону про державну таємницю: дисциплінарна, адміністративна, кримінальна. Кримінальний кодекс України (ст. 328) закріплює відповідальність за розголошення відомостей, що, відповідно до Закону «Про державну таємницю», становлять державну таємницю, особою, якій ці відомості були довірені або стали відомі у зв'язку з виконанням службових обов'язків.

Інформація — об'єкт власності громадян, організацій (юридичних осіб) і держави. У Законі «Про інформацію» (ст. 38) дається визначення поняття права власності на інформацію як урегульованих законом суспільних відносин щодо користування, володіння та розпорядження інформацією. Власник інформації щодо об'єктів своєї власності має право здійснювати будь-які законні дії. Законодавець вводить також поняття інформації як товару, інформаційної продукції та інформаційної послуги. Це положення створює правову базу для діяльності різноманітних інформаційних служб.



### § 3. Правовий статус друкованих та аудіовізуальних засобів масової інформації

Правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації в Україні визначені в Законі «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», у якому встановлені основні положення їх організації і діяльності відповідно до Конституції України, Закону України «Про інформацію» та інших актів чинного законодавства і визнаних Україною міжнародно-правових договорів. У Законі «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» подається визначення поняття друкованих ЗМІ (ст. 1), перелік суб'єктів їх діяльності (ст. 7) та принципів їх функціонування, порядок заснування і особливості державної реєстрації друкованого засобу, відносини між редакціями державних ЗМІ, громадянами і організаціями, порядок спростування негативної інформації, а також відповідальність за порушення свободи діяльності державних ЗМІ і підстави для звільнення від такої відповідальності.

*Друкованими засобами масової інформації (пресою) є періодичні і такі, що продовжуються, видання, які виходять під постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію.* Друкованими ЗМІ є періодичні друковані видання: газети, журнали, бюлетені та інші разові видання з визначеним тиражем.

Аудіовізуальними ЗМІ є радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо. ЗМІ представлені відповідними органами: редакціями періодичного друку, теле- і радіомовленням. Друкований ЗМІ вважається виданим, якщо він підписаний до виходу у світ і надрукований будь-яким тиражем. Сфера розповсюдження ЗМІ не обмежується. Друковані ЗМІ є вільними. Забороняється створення та фінансування державних органів, установ, організацій або посад для цензури масової інформації. Не допускається вимога попереднього погодження повідомлень і матеріалів, які поширюються друкованими ЗМІ, а також заборона поширення повідомлень і матеріалів з боку посадових осіб державних органів, підприємств, установ, організацій або об'єднань громадян, крім випадків, коли посадова особа є автором поширюваної інформації чи дала інтерв'ю.

Держава гарантує економічну самостійність і забезпечує економічну підтримку діяльності друкованих ЗМІ, запобігає зловживанню

монопольним становищем на ринку з боку видавців і розповсюджувачів друкованої продукції.

Діяльність друкованих ЗМІ — це збирання, творення, редагування, підготовка інформації до друку та видання друкованих ЗМІ з метою її поширення серед читачів. Діяльність друкованих ЗМІ спрямована на отримання прибутку і є підприємницькою діяльністю у цій сфері. Забороняється втручання в діяльність друкованих ЗМІ поза межами, визначеними законодавством.

До **суб'єктів діяльності друкованих ЗМІ** належать: засновник (співзасновники), його редактор (головний редактор), редакційна колегія, редакція, трудовий колектив редакції, журналістський колектив, журналіст, автор, видавець, розповсюджувач.

Друковані ЗМІ в Україні не можуть бути використані для інформації, яка спрямована на: повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі, зазіхання на права та свободи людини; на розповсюдження відомостей, що становлять державну або іншу передбачену законодавством таємницю, на поширення порнографії, а також з метою вчинення інших кримінально каранних діянь. Забороняється використання друкованих ЗМІ для втручання в особисте життя громадян, посягання на їхню честь і гідність, розголошення будь-якої інформації, яка може призвести до вказання на особу неповнолітнього правопорушника без його згоди та згоди його представника.

Згідно зі ст. 10 Конституції, державною мовою в Україні є українська мова. В Україні друковані ЗМІ видаються державною мовою, а також іншими мовами. Це положення надає широкі повноваження для використання мов національних меншин. Стиль і лексика друкованих ЗМІ мають відповідати загальноновизнаним морально-етичним нормам. Вживання лайливих і брутальних слів не допускається.

Особливого значення набуває відбір інформації для опублікування. Це має принципове значення у процесі інформування про важливі суспільні явища. Саме журналіст, який професійно збирає, готує інформацію для поширення через друковані ЗМІ, є ключовою фігурою. Діяльність журналіста ґрунтується на договірних відносинах з редакціями ЗМІ.

Здійснюючи свою діяльність на засадах професійної самостійності, журналіст користується правами й виконує обов'язки, передбачені Законами України «Про інформацію» та «Про друковані засоби масової

інформації (пресу) в Україні». Журналіст несе відповідальність у межах чинного законодавства за перевищення своїх прав і невиконання обов'язків. Зловживання правами і обов'язками з боку журналіста тягне застосування до нього різних санкцій, серед яких, зокрема, заборона займатися журналістською діяльністю.

#### § 4. Взаємовідносини держави і друкованих ЗМІ в Україні

Ці взаємовідносини будуються на основі підтримки ЗМІ і контролю за їх діяльністю. Реєстрація друкованих ЗМІ здійснюється органами державної виконавчої влади, які визначає Кабінет Міністрів України. Друковані ЗМІ можуть видаватися тільки після їх реєстрації (ст. 11), якій підлягають усі друковані ЗМІ, що видаються на території України, незалежно від сфери розповсюдження, тиражу й засобу його виготовлення. У заяві про реєстрацію друкованих ЗМІ має бути вказано: засновник (співзасновники) видання, вид видання, назва видання, мова видання, сфера розповсюдження (місцева, регіональна, загальнодержавна, зарубіжна) та категорії читачів, програмні цілі (основні принципи) або тематична спрямованість, передбачувані періодичність випуску, обсяг і формат видання, юридична адреса засновника, кожного із співзасновників та його (їх) банківські реквізити, місцезнаходження редакції. Реєструючий орган має право зажадати від засновника (співзасновників) подання документів, якими підтверджується його (їх) цивільна правоздатність та цивільна дієздатність (паспорт, статут, договір між співзасновниками, договір з правонаступником, довіреність тощо). Реєструючий орган зобов'язаний у місячний термін розглянути заяву про державну реєстрацію друкованого ЗМІ і письмово повідомити засновника (співзасновників) про результати розгляду.

Згідно зі статтею 18 Закону, випуск друкованого ЗМІ може бути припинено за рішенням засновника (співзасновників) або суду. Це буває, коли друкований ЗМІ закликає до насильницької зміни конституційного ладу, поширює порнографію, розпалює релігійну, національну ворожнечу тощо. Про своє рішення суд обов'язково повідомляє реєструючий орган.

Законом визначено, що контрольні примірники періодичних видань обов'язково, відразу після надрукування безоплатно надсилаються редакцією засновникові (співзасновникам) і реєструючому органу (ст. 33).

Законодавчо окреслюються права і обов'язки, статус редакцій друкованих ЗМІ, редактора, редакційної колегії. Державні засоби масової інформації є вільними. Держава гарантує економічну самостійність і забезпечує економічну підтримку ЗМІ, запобігає зловживанню монопольним становищем на ринку з боку видавців і розповсюджувачів друкованої продукції.

При розповсюдженні інформації особливу роль відіграють взаємовідносини редакцій державних ЗМІ з громадянами та організаціями в широкому розумінні цього слова (органи, управління, підприємства, установи, об'єднання, асоціації тощо). У нормативних актах визначені основні права й обов'язки цих суб'єктів. У Законі «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» визначено загальні положення про будь-яку інформацію. У статті 34 Закону йдеться про те, що громадяни України, юридичні особи і державні органи, згідно зі ст. 9 Закону України «Про інформацію», мають право на оперативне одержання через друковані ЗМІ публічно поширюваної інформації про діяльність державних органів і організацій, громадських об'єднань і їх посадових осіб, а також інших відомостей, необхідних для реалізації ними своїх прав, свобод та законних інтересів, здійснення завдань і функцій. У свою чергу, друковані ЗМІ мають право на одержання такої інформації від посадових осіб, державних органів, громадських об'єднань, які надають можливість засобам масової інформації одержувати необхідні відомості, знайомитися з необхідними документами. Тут взаємно кореспондують права і обов'язки друкованих ЗМІ та колективних утворень, що має важливе значення для забезпечення поінформованості, вільного обігу інформації та прийняття оптимальних рішень у сфері управління й господарювання.

Авторські твори і листи також є джерелом інформації, якщо вони містять матеріал, який заслуговує на увагу. Редакція зобов'язана при використанні авторських матеріалів і творів художньої літератури та мистецтва додержуватися авторських прав і прав на інтелектуальну власність. Лист, адресований редакції, може бути використаний у повідомленнях і матеріалах, якщо при цьому не змінюється зміст листа і не порушуються положення закону про друковані ЗМІ. Редакція не зобов'язана відповідати на листи чи пересилати їх до інших інстанцій (ст. 36).

На практиці іноді виникає необхідність спростування опублікованої інформації. У періодиці неодноразово повідомлялось про публікації, що не відповідають дійсності. Законом «Про друковані засоби масової

інформації (пресу) в Україні» визначається порядок спростування (ст. 37). Громадяни, юридичні особи і державні органи, а також їхні законні представники мають *право вимагати від редакції друкованого ЗМІ опублікування ним спростування поширених про них відомостей, що не відповідають дійсності або принижують їх честь і гідність*. Крім того, громадянин або організація, стосовно яких у засобі масової інформації опубліковані відомості, що не відповідають дійсності або принижують їх честь і гідність, мають право на публікацію своєї відповіді в тому ж друкованому ЗМІ. Законодавство чітко визначає порядок публікації спростування або відповіді. У разі коли редакція не має доказів того, що поширені відомості є правдивими, вона зобов'язана на вимогу зацікавленої особи опублікувати спростування в запланованому найближчому випуску ЗМІ. Спростування може бути надруковано й у формі відповіді, що за обсягом не повинна перевищувати обсягу спростуваного матеріалу. Забороняється вимагати, щоб спростування було менше половини стандартного аркуша машинописного тексту. Скорочення або інші зміни в тексті спростування не допускаються.

Важливою гарантією є розгляд судом скарги про відмову в публікації спростування або про порушення порядку його публікації (ст. 37). У Законі передбачені певні вимоги, що їх слід дотримувати при опублікуванні спростування. Так, його текст має бути набрано тим же шрифтом і вміщено під заголовком «Спростування» на тому ж місці шпальти, де було викладено відомості, які спростовуються. У разі відмови в публікації спростування, або відповіді, або порушення ЗМІ встановленого для такої публікації місячного строку зацікавлена особа має право звернутися до суду протягом одного року з дня публікації. У суді заява розглядається відповідно до правил, які встановлені цивільно-процесуальним законодавством.

Своєрідно врегульовано питання спростування недостовірної інформації врегульовується Законом «Про телебачення і радіомовлення». З метою недопущення перекручення інформації особа, в якій беруть інтерв'ю, чи особа, яка передає інформацію для телерадіоорганізації, має право вимагати в письмовій формі перегляду чи прослуховування готового матеріалу перед його трансляцією, а в разі незгоди — навіть вилучення матеріалу з передачі (ст. 42). А згідно з положеннями ст. 43 зазначеного Закону, громадянам чи представникам юридичних осіб, яким заподіяно шкоду розповсюдженням інформації, телерадіоорганізація зобов'язана надати можливість відповіді і спростування чи власного тлумачення обставин справи. Але спростування інформації

в пресі чи на каналах мовлення не звільняє редакцію від матеріальної відповідальності за завдану їй поширенням моральну шкоду.

Право на інформацію охороняється законом. Порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України (ст. 47 Закону України «Про інформацію»). У статті 41 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» дається перелік порушень, за які настає відповідальність для осіб, винних у вчиненні таких порушень. До них відносять: необгрунтовану відмову в наданні відповідної інформації; надання інформації, що не відповідає дійсності; несвоєчасне надання інформації, навмисне приховування інформації; примушення до поширення або перешкоджання поширенню чи безпідставна відмова від поширення певної інформації; поширення відомостей, що не відповідають дійсності, ганьблять честь і гідність особи, використання і поширювання інформації щодо особистого життя громадянина без його згоди особою, яка є власником відповідної інформації внаслідок виконання своїх службових обов'язків, та ін. Порядок оскарження протиправних дій закріплюється у ст. 48 Закону «Про інформацію». У випадках, коли правопорушення завдають громадянам, підприємствам, установам, організаціям та державним органам матеріальної або моральної шкоди, особи, що винні в цьому, відшкодовують її на підставі рішення суду. Суд визначає розмір відшкодування.

Практика свідчить про те, що позови до ЗМІ про захист честі і гідності стали досить поширеними. Питання захисту честі та гідності громадян і ділової репутації юридичних осіб урегульовано нормами цивільного законодавства. Позов із цієї категорії справ може бути заявлено особою, про яку такі відомості поширені, а також близькими родичами цієї особи, коли відомості прямо чи опосередковано ганьблять їх. Відповідачами в цій категорії справ є орган масової інформації та журналіст — автор матеріалу, на яких може бути покладено відповідальність щодо відшкодування заподіяної моральної шкоди.

Законом України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (ст. 42) передбачено випадки, коли журналіст та редакція не несуть відповідальності за публікацію відомостей, що принижують честь і гідність громадян чи ділову репутацію організацій, порушують їх права та охоронювані законом інтереси. Це може бути, якщо поширені відомості: були одержані з інформаційних агентств; містилися у відповіді на інформаційний запит; є дослівним відтворенням офіцій-

них виступів посадових осіб; державних органів, організацій і громадських об'єднань; є дослівним відтворенням матеріалів, опублікованих іншим друкованим ЗМІ з посиланням на нього; розголошують таємну інформацію, що спеціально охороняється законом, проте їх було отримано журналістом законним шляхом.

Згідно зі статтею 48 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», телерадіоорганізації та телерадіопрацівники не несуть відповідальності за розповсюдження по телебаченню та радіо даних, що не відповідають дійсності, якщо: ці дані містилися в офіційних повідомленнях; їх одержано від інформаційних агентств або прес-служб державних органів чи органів об'єднань громадян; вони є дослівним цитуванням виступів народних депутатів чи офіційних виступів посадових осіб державних органів, вони містилися в авторських виступах, які передаються в ефір без попереднього запису.

Законодавство у сфері інформації охоплює досить широке коло відносин, і своїм змістом воно спрямоване на забезпечення функціонування державних і недержавних інституцій на засадах гласності, відкритості, врахування громадської думки, що в цілому відповідає міжнародно-правовим стандартам.

## **Контрольні запитання**

1. Що таке інформація і в чому полягає роль конституційно-правового регулювання інформаційних відносин ?
2. Які є галузі і види інформації?
3. Дайте визначення поняття друкованого засобу масової інформації і встановіть значення конституційного регулювання для їх розвитку.
4. На яких конституційно-правових засадах базуються взаємовідносини держави і засобів масової інформації?
5. Яким є порядок спростування недостовірної інформації?

# ВИБОРИ В УКРАЇНІ

## § 1. Поняття виборчої системи і виборчого права

Обов'язковою передумовою і визначальною ознакою демократичної, правової держави, якою Україну проголошено на конституційному рівні, є проведення періодичних, вільних виборів, сутність яких полягає в оновленні складу представницьких органів публічної влади та зміні виборних посадових осіб на основі демократичних процедур. Існує два підходи до визначення поняття виборчої системи. Відповідно до широкого підходу, **виборча система** розглядається як *сукупність усіх суспільних відносин, які складаються в процесі формування представницьких органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування)*. Згідно з вузьким підходом, **виборча система** — це спосіб голосування та визначення результатів виборів і порядок розподілу депутатських мандатів у представницькому органі публічної влади за результатами виборів.

У світовій конституційно-правовій практиці існує велика кількість різновидів виборчих систем, але всі вони є специфічними модифікаціями одного з трьох типів: мажоритарної, пропорційної та змішаної (мажоритарно-пропорційної).

Першою за часом виникнення і найпоширенішою в сучасному світі є **мажоритарна** виборча система, в основу якої покладено принцип більшості. За цієї виборчої системи виборці голосують за конкретних осіб, а обраним вважається той із кандидатів, який отримав законодавчо встановлену більшість голосів виборців: відносну, абсолютну або кваліфіковану (залежно від цього розрізняють мажоритарні системи відносною, абсолютною чи кваліфікованою більшістю).

**Пропорційну** виборчу систему було запроваджено в державно-правову практику з появою політичних партій. У її основі лежить принцип пропорційного представництва політичних об'єднань у представницьких органах влади — політична партія отримує кількість мандатів, яка є пропорційною кількості набраних нею голосів виборців. Особливістю цього типу виборчої системи є те, що виборець голосує не за конкретну особу, а за виборчий список політичної партії чи виборчого блоку політичних партій. За пропорційної виборчої системи зазвичай встановлюється виборчий бар'єр (тобто мінімальна кількість



голосів виборців), лише подолавши який політична партія чи виборчий блок можуть брати участь у розподілі депутатських мандатів. Окремими різновидами пропорційної виборчої системи є: з жорсткими списками (виборці не мають можливості впливати на розташування кандидатів у виборчому списку), з напівжорсткими списками (виборцю надається право змінювати розташування кандидатів у виборчому списку) та з преференціями (від слова «перевага» — виборець віддає переваги окремим кандидатам у виборчих списках).

**Змішана** (пропорційно-мажоритарна) виборча система поєднує позитивні риси обох основних типів виборчих систем.

**Виборче право** можна розглядати: 1) як конституційно-правовий інститут, тобто сукупність правових норм, що закріплюють порядок формування органів публічної влади (виборче право в об'єктивному розумінні); 2) як суб'єктивне право, тобто право громадянина обирати (**активне виборче право**) та право бути обраним (**пасивне виборче право**). Активне виборче право в широкому розумінні включає не лише право голосувати, але й право брати участь у висуванні кандидатів у депутати та на виборні посади (у тому числі і на партійному чи міжпартійному з'їзді), у проведенні передвиборчої агітації, у проведенні передвиборчих заходів (мітингів, зустрічей, круглих столів, дебатів), у роботі виборчих комісій, право бути довіреною чи уповноваженою особою, представником, офіційним спостерігачем, розпорядником виборчого фонду тощо.

Виборче право — це конституційно-правовий інститут, який об'єднує в собі норми Конституції України і норми поточного виборчого законодавства, якими закріплено основоположні принципи участі громадян у виборах, порядок призначення, підготовки та проведення виборів, а також порядок і процедури встановлення результатів народного волевиявлення.

## § 2. Загальна характеристика виборчої системи України та її принципи

Класифікація виборів може здійснюватися за різними критеріями. Так, за часом проведення можна виокремити такі види виборів: чергові, позачергові, повторні та замість вибулих депутатів (за мажоритарної та змішаної виборчої системи). За територією розрізняються: загальнодержавні, республіканські (вибори депутатів Верховної Ради Авто-

номної Республіки Крим) та місцеві (вибори органів та посадових осіб місцевого самоврядування). За суб'єктами вирізняють: парламентські вибори, вибори глави держави, вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, вибори депутатів місцевих рад, вибори сільських, селищних та міських голів.

Виборча система України є *пропорційно-мажоритарною*.

Вибори народних депутатів України здійснюються на засадах *пропорційної виборчої системи* з обранням депутатів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками від політичних партій та виборчих блоків політичних партій. У розподілі депутатських мандатів беруть участь ті партії та виборчі блоки, виборчі списки яких за підсумками голосування на виборах депутатів набрали не менше трьох відсотків голосів виборців, що взяли участь у голосуванні.

Президент України обирається *за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості* (а при повторному голосуванні — відносної більшості)<sup>1</sup>.

Вибори депутатів місцевих рад здійснюються за *пропорційною та мажоритарною* виборчими системами. Депутати міських, районних у містах, районних, обласних рад, міських рад міст Києва та Севастополя, а також депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим обираються *за пропорційною системою*, тобто за виборчими списками від місцевих організацій політичних партій та виборчих блоків. Депутати сільських та селищних рад, а також сільські, селищні та міські голови обираються *за мажоритарною системою відносної більшості*.

Усі вибори в Україні відбуваються на основі таких **конституційних принципів**: вільних виборів, загального, рівного, прямого виборчого права, а також таємного голосування.

Сутність **принципу вільних виборів** полягає в тому, що виборцям забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні. При цьому забороняється застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному волевиявленню виборця.

**Принцип загального виборчого права** означає, що право голосу на виборах мають усі громадяни України, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років, за винятком осіб, що визнані судом недієздатними. Юридичною підставою для реалізації права голосу на ви-

<sup>1</sup> Порядок виборів Президента України детально розкривається у Розділі 17 цього підручника.

борах є включення громадянина до списків виборців на виборчій дільниці.

**Рівне виборче право** означає, що: а) громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах; б) кожний виборець має лише один голос, тобто може проголосувати тільки один раз; в) виборець може використати свій голос лише на одній виборчій дільниці.

**Принцип прямого виборчого права** означає, що громадяни України обирають депутатів безпосередньо шляхом голосування за кандидатів у депутати, включених до виборчого списку політичної партії (виборчого блоку). Непрямими є такі вибори, коли громадяни спочатку обирають виборщиків, які згодом формують відповідний орган чи обирають посадову особу (наприклад, вибори Президента США є непрямими).

Сутність **принципу таємного голосування** полягає в конституційно встановленій забороні здійснювати в будь-якій формі контроль за волевиявленням виборців.

Окрім конституційних принципів участі громадян у виборах, існує й низка принципів, закріплених в поточному законодавстві, зокрема принцип добровільності участі у виборах, відповідно до якого ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті в голосуванні. Разом з тим у деяких державах законодавчо встановлено обов'язок голосувати (Італія, Бельгія, Австрія, Греція, Туреччина, Пакистан, Аргентина). Принцип особистого голосування означає, що: а) кожний виборець голосує на виборах особисто; б) голосування за інших осіб не допускається; в) передача виборцем права голосу будь-якій іншій особі забороняється. До інших законодавчо закріплених принципів виборчого процесу відносять: політичний плюралізм і багатопартійність; гласність і відкритість; свободу передвиборної агітації, рівний доступ до засобів масової інформації; законність і заборону незаконного втручання будь-кого в цей процес; рівні можливості кандидатів у депутати в проведенні передвиборчої кампанії; неупереджене ставлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування до суб'єктів виборчого процесу тощо.

**Виборчий процес** — це сукупність послідовних, логічно обумовлених стадій (етапів) здійснення виборчих процедур, спрямованих на формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

**Виборчий процес включає такі основні стадії (етапи):** 1) складання та уточнення списків виборців; 2) утворення територіальних виборчих округів; 3) утворення виборчих дільниць; 4) утворення виборчих комісій; 5) висування та реєстрація кандидатів у депутати;

б) проведення передвиборної агітації; 7) голосування; 8) підрахунок голосів виборців і встановлення підсумків голосування; 9) встановлення результатів виборів депутатів і їх офіційне оприлюднення.

### § 3. Правова регламентація порядку організації та проведення виборів народних депутатів України<sup>1</sup>

**Виборчий процес** в Україні починається з прийняттям Центральною виборчою комісією рішення про оголошення виборів у строки, передбачені Конституцією України.

**Списки виборців.** Для підготовки проведення голосування виборців складаються списки виборців. Порядок складання списків виборців за українським виборчим законодавством неодноразово змінювався. Так, наприклад, за виборчим законодавством 1989 р. складання списків виборців покладалося на дільничну виборчу комісію, за законодавством 2004 р. — на виконавчі органи сільських, селищних, міських (у містах, де немає районних у місті рад), районних у містах рад або органи (посадові особи), які, відповідно до закону, здійснюють їх повноваження, а за Законом України «Про вибори народних депутатів України» в редакції від 7 липня 2005 р. — на робочі групи обліку виборців. При цьому коло осіб, які зобов'язані надавати відомості про виборців до робочих груп обліку виборців, значно розширилося, а процедура складання й уточнення списків виборців значно ускладнилася.

Порядок формування списків виборців кардинально змінився у 2007 році. З ухваленням Закону України «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 р. складання списків виборців передбачається здійснювати на базі автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи, тобто банку даних виборців. Розпорядником Державного реєстру виборців визнається Центральна виборча комісія, а органами його ведення: у районах, районах у містах Києві та Севастополі — відповідні структурні підрозділи районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій; містах обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення без районного поділу — відповідні виконавчі органи міських рад; у районі в місті обласного значення з районним поділом — відповідні виконавчі орга-

<sup>1</sup> Головні стадії виборчого процесу розглядаються в цьому розділі на основі законодавства про вибори народних депутатів України.

ни районних у містах рад або відповідні структурні підрозділи створеного в районі виконавчого органу міської ради.

**Виборчі округи.** Вибори народних депутатів України проводяться в єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, який включає всі територіальні виборчі округи та закордонний виборчий округ.

Для проведення виборів народних депутатів територія України поділяється на 225 територіальних виборчих округів. Кількість таких округів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі встановлюється Центральною виборчою комісією з урахуванням їх адміністративно-територіального устрою. Територіальні виборчі округи утворюються з приблизно рівною кількістю виборчих дільниць, виходячи з кількості виборчих дільниць, які були утворені під час попередніх чергових виборів Президента України або народних депутатів України. Територіальний виборчий округ включає один або кілька районів, міст. На території великих міст може бути утворено більше ніж один територіальний виборчий округ. Не допускається включення до одного територіального виборчого округу частин території двох чи більше регіонів, а також територій, що не межують між собою. Тобто територіальний виборчий округ не може складатися з районів чи частин районів, які входять до різних областей (чи до складу Автономної Республіки Крим та однієї з областей України, до складу Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, до складу Київської області та міста Києва).

Закордонний виборчий округ охоплює всі закордонні виборчі дільниці.

**Виборчі дільниці.** Для підготовки організації й проведення голосування та підрахунку голосів виборців утворюються виборчі дільниці. Виборча дільниця може бути звичайною, спеціальною або закордонною. Виборчі дільниці утворюються з кількістю виборців від двадцяти осіб до двох тисяч п'ятисот осіб. Виборчі дільниці поділяються на: 1) малі — з кількістю виборців до 500 осіб; 2) середні — з кількістю виборців від 500 до 1500 осіб; 3) великі — з кількістю виборців понад 1500 осіб.

Звичайні виборчі дільниці утворюються окружними виборчими комісіями для організації голосування виборців за місцем їх проживання за поданням виконавчих комітетів сільських, селищних, міських (міст, де немає районних рад), районних у містах рад. Окружна виборча комісія своїм рішенням установлює єдину нумерацію виборчих

дільниць у межах територіального виборчого округу, межі кожної звичайної виборчої дільниці (назва населеного пункту, вулиця, перелік житлових будинків), а також місцезнаходження дільничної виборчої комісії та приміщення для голосування.

Спеціальні виборчі дільниці утворюються в стаціонарних лікувальних закладах, на судах, які перебувають у день голосування в плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України, в установах кримінально-виконавчої системи та в інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування.

З метою забезпечення участі у виборах громадянам України, які постійно чи тимчасово перебувають за кордоном, Центральною виборчою комісією за поданням Міністерства закордонних справ України при дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах України за кордоном, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України, утворюються закордонні виборчі дільниці.

**Виборчі комісії.** Для підготовки та проведення виборів депутатів створюються виборчі комісії. Виборчі комісії є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення виборів депутатів, забезпечити додержання та однакове застосування виборчого законодавства, а також встановлювати результати голосування в межах відповідної виборчої дільниці, виборчого округу та всієї України. До системи виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення виборів депутатів, входять: 1) Центральна виборча комісія; 2) окружні (чи територіальні) виборчі комісії; 3) дільничні виборчі комісії.

Центральна виборча комісія є постійно діючим колегіальним державним органом який діє на підставі Конституції України, Закону України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р. та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки й проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів. Центральна виборча комісія складається з п'ятнадцяти членів, які призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України. Строк повноважень члена Центральної виборчої комісії становить сім років. Центральна виборча комісія очолює систему виборчих комісій і є комісією вищого рівня щодо всіх окружних (територіальних) та дільничних виборчих комісій.

Окружна виборча комісія утворюється Центральною виборчою комісією у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії в кількості не менше дванадцяти та не більше вісімнадцяти осіб. Право подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій мають політичні партії та виборчі блоки, які в поточному складі Верховної Ради України станом на 15 вересня року, що передує рокові проведення виборів, мали свої партійні фракції або фракції виборчих блоків, а також інші політичні партії та виборчі блоки — суб'єкти виборчого процесу (кандидати від яких включаються до складу відповідних виборчих комісій за результатами жеребкування).

Окружна виборча комісія є юридичною особою і визначається комісією вищого рівня щодо всіх дільничних виборчих комісій в межах відповідного територіального виборчого округу з питань виборів депутатів. Окружна виборча комісія: 1) забезпечує підготовку та проведення виборів депутатів у межах округу; 2) здійснює в межах округу контроль за додержанням і однаковим застосуванням законодавства про вибори; 3) утворює виборчі дільниці; 4) утворює дільничні виборчі комісії та здійснює інші повноваження.

Дільнична виборча комісія утворюється відповідною окружною виборчою комісією у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії. Дільнична виборча комісія є суб'єктом виборчого процесу, але не визнається юридичною особою. Головне її призначення полягає в забезпеченні організації голосування на виборчій дільниці. Вона має право звертатися в межах своїх повноважень до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до підприємств, закладів, установ і організацій, їх посадових та службових осіб. Дільнична виборча комісія має власну печатку, зразок якої затверджується Центральною виборчою комісією.

До складу окружної виборчої комісії чи дільничної виборчої комісії звичайної або спеціальної виборчої дільниці можуть входити виборці, які проживають у межах території України. Виборець може входити до складу лише однієї виборчої комісії.

**Висування кандидатів у народні депутати України.** Право висування кандидатів у депутати належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через політичні партії та виборчі блоки у строки, встановлені виборчим законодавством.

Кандидатів у депутати може висувати партія, яка зареєстрована в установленому законом порядку не пізніше ніж за триста шістдесят п'ять днів до дня виборів, або виборчий блок партій за умови, що всі

партії, які входять до його складу, зареєстровані не пізніше як за триста шістьдесят п'ять днів до дня виборів. Виборчий блок може бути утворено двома і більше політичними партіями на підставі рішень з'їзду (зборів, конференції) кожної з цих партій. Таке рішення підписується керівником партії та скріплюється печаткою партії. З'їзди (збори, конференції) партій, які приймають рішення про утворення виборчого блоку, можуть відбутися в будь-який час до закінчення терміну висування кандидатів у депутати. Керівники або представники партій, яким надано з'їздами (зборами, конференціями) повноваження щодо утворення виборчого блоку, укладають угоду про утворення виборчого блоку, яка підписується ними і скріплюється печатками партій, що утворили виборчий блок.

Кількість кандидатів у депутати, що висувуються політичною партією чи виборчим блоком, не може перевищувати чотирьохсот п'ятдесяти і не може бути меншою від вісімнадцяти громадян. Партія або виборчий блок може висунути кандидатом у депутати громадянина, який є членом цієї партії (членом партії, яка входить до блоку), або позапартійного громадянина. Партія, яка входить до виборчого блоку, не може самостійно висувати кандидатів у депутати чи входити до складу іншого виборчого блоку.

Висування кандидатів у депутати здійснюється політичною партією на її з'їзді (зборах, конференції), а виборчим блоком — на міжпартійному з'їзді (зборах, конференції) політичних партій, що входять до блоку. У з'їзді (зборах, конференції), на якому здійснюється висування кандидатів у депутати, повинно брати участь не менше двохсот делегатів. Висування кандидатів у депутати здійснюється у вигляді виборчого списку кандидатів у депутати від політичної партії або виборчого блоку. Усі кандидати в депутати, висунуті політичною партією або виборчим блоком, включаються до єдиного виборчого списку партії чи блоку). Черговість кандидатів у списку визначається на з'їзді (зборах, конференції). Особа може бути включена до виборчого списку лише від однієї політичної партії чи одного виборчого блоку.

Однією з головних стадій виборчого процесу є **передвиборна агітація**, тобто здійснення будь-якої діяльності з метою спонукати виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу. Політична партія чи виборчий блок, кандидати в депутати, внесені до виборчих списків, мають право розпочати свою передвиборну агітацію з моменту реєстрації Центральною виборчою комісією кандидатів, включених до виборчого списку партії. Передвиборна агітація



закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем виборів. Забороняється проведення передвиборної агітації напередодні дня виборів та в день виборів.

Передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах та будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України. Громадяни України мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми політичних партій та виборчих блоків, а також політичні, ділові та особисті якості кандидатів у депутати, вести агітацію за або проти партій, виборчих блоків та кандидатів у депутати.

Передвиборна агітація може проводитися в таких формах: 1) проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями; 2) проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів; 3) проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій стосовно положень передвиборних програм та політичної діяльності партій (блоків); 4) оприлюднення в засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, кліпів, інших публікацій та повідомлень; 5) розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, у яких розміщено матеріали передвиборної агітації; 6) розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами; 7) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії — суб'єкта виборчого процесу чи кандидата, а також оприлюднення інформації про таку підтримку; 8) публічні заклики голосувати за чи проти партій-суб'єктів виборчого процесу або публічні оцінки діяльності цих партій (блоків) чи кандидатів у депутати; 9) будь-які інші форми, що не суперечать Конституції України та законам України.

**Політична реклама** — це одна з форм передвиборної агітації, оплачена за рахунок коштів виборчих фондів політичних партій чи виборчих блоків, розміщена за допомогою рекламних засобів, яка спонукає виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу. До політичної реклами належить використання символіки або логотипів партій, повідомлення про підтримку партією або кандидатом видовищних чи інших публічних заходів або привернення уваги до участі в таких заходах партії чи певних осіб як кандидатів у депутати від певної партії чи виборчого блоку.

Законодавством встановлено певні обмеження щодо проведення передвиборної агітації. Зокрема, у передвиборній агітації забороняється брати участь: 1) іноземцям та особам без громадянства, у тому

числі через журналістську діяльність чи у формі участі в концертах, виставах, спортивних змаганнях, інших публічних заходах, що проводяться на підтримку чи за підтримки партії (блоку)-суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати; 2) органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам; 3) посадовим і службовим особам органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів і судів, крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у депутати; 4) членам виборчих комісій протягом строку їх повноважень у відповідних виборчих комісіях.

Забороняється проведення передвиборної агітації, що супроводжується наданням виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів (крім товарів, що містять візуальні зображення назви, символіки, прапору партії (партії, що входить до складу блоку; блоку), за умови, що вартість таких товарів не перевищує три відсотки мінімального розміру заробітної плати), послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних цінностей. Така передвиборна агітація або надання виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт тощо, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати або не голосувати за певну партію (блок) або згадуванням назви партії (блоку) чи імені кандидата, вважається непрямым підкупом виборців.

**Фінансування підготовки і проведення виборів** здійснюються за рахунок: 1) коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів депутатів; 2) коштів виборчих фондів політичних партій та блоків, кандидатів у депутати від яких зареєстровано Центральною виборчою комісією.

Політична партія чи виборчий блок, кандидатів у депутати від яких зареєстровано ЦВК, для фінансування своєї передвиборної агітації зобов'язані утворити свій виборчий фонд, що формується у встановленому законом порядку. Фінансування передвиборних агітаційних заходів чи матеріалів з інших джерел забороняється. Витрачання коштів з поточних рахунків виборчого фонду партії чи виборчого блоку має здійснюватися лише в безготівковій формі.

Партія (виборчий блок) із числа кандидатів, включених до виборчого списку цієї партії (блоку), або своїх уповноважених осіб у загальнодержавному виборчому окрузі призначає двох розпорядників виборчого фонду, які мають виключне право на розпорядження коштами

з накопичувального рахунку виборчого фонду партії (блоку). Крім того, із числа кандидатів, включених до виборчого списку партії (блоку), або своїх уповноважених осіб у відповідному територіальному виборчому окрузі партія призначає по одному розпоряднику виборчого фонду партії (блоку) для кожного поточного рахунку. Розпорядник виборчого фонду партії (блоку) має виключне право на розпорядження коштами з відповідного поточного рахунку виборчого фонду партії

Виборчий фонд партії (блоку) формується за рахунок власних коштів партії (партій, що входять до виборчого блоку), а також добровільних внесків фізичних осіб. Добровільний внесок до виборчого фонду однієї партії (блоку) не може перевищувати чотирьохсот мінімальних розмірів заробітної плати. Власні кошти партії (блоку), які перераховуються на накопичувальний рахунок, не підлягають обмеженням за сумою і кількістю перерахувань. Забороняється робити добровільні внески до виборчого фонду партії або виборчого блоку: 1) іноземцям та особам без громадянства; 2) анонімним жертводавцям.

**Гарантії діяльності партій (блоків), кандидатів у депутати, офіційних спостерігачів.** Партія (блок), яка висунула кандидатів у депутати, має право делегувати одного представника до ЦВК з правом дорадчого голосу, який уповноважений представляти інтереси партії (блоку) в Центральній виборчій комісії під час виборчого процесу. Кандидатура представника затверджується центральним керівним органом партії (керівним органом блоку). Представником партії (блоку) у ЦВК може бути громадянин України, який має право голосу.

Партія (блок)-суб'єкт виборчого процесу може мати не більше п'яти уповноважених осіб у загальнодержавному виборчому окрузі і не більше двох уповноважених осіб у кожному територіальному окрузі. Уповноважена особа партії (блоку) представляє відповідну партію (блок)-суб'єкта виборчого процесу і не є самостійним суб'єктом виборчого процесу.

Уповноважена особа партії (блоку): 1) сприяє партії (блоку) в її участі у виборчому процесі, в тому числі у проведенні передвиборчої агітації; 2) представляє інтереси партії (блоку) у відносинах з виборчими комісіями (крім Центральної виборчої комісії), органами виконавчої влади, судами, органами місцевого самоврядування, виборцями; 3) може брати участь з правом дорадчого голосу в засіданнях виборчих комісій на території відповідного виборчого округу; 4) має право бути присутньою на виборчій дільниці під час голосування та на засіданні дільничної виборчої комісії при підрахунку голосів виборців; 5) має права офіційного спостерігача від партії (блоку).

**Гарантії діяльності кандидатів у депутати.** Кандидату в депутати не може бути відмовлено у звільненні на період передвиборної агітації від виконання виробничих або службових обов'язків за місцем роботи з наданням неоплачуваної відпустки.

Кандидат у депутати під час виборчого процесу не може бути звільнений з роботи з ініціативи власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу, командира військової частини (формування). Кандидат у депутати без його згоди не може бути переведений на іншу роботу, направлений у відрядження, а також призваний на військову або альтернативну (невійськову) службу, навчальні (перевірні) та спеціальні збори військовозобов'язаних. Кандидат у депутати має права уповноваженої особи партії (блоку), які він здійснює в загальнодержавному виборчому окрузі.

У виборчому процесі можуть брати участь офіційні спостерігачі від: 1) політичних партій та виборчих блоків; 2) громадських організацій; 3) іноземних держав та міжнародних організацій. Офіційні спостерігачі можуть вести спостереження за ходом виборчого процесу.

**Порядок голосування на виборчій дільниці.** Голосування на виборах здійснюється за допомогою виборчого бюлетеня. Форма і текст виборчого бюлетеня затверджуються ЦВК. Виборчі бюлетені повинні бути однаковими за розміром, кольором та змістом. Виборчий бюлетень має містити назву та дату виборів депутатів, номер територіального виборчого округу або позначення закордонного виборчого округу, номер виборчої дільниці, а також позначення місця для печатки дільничної виборчої комісії, прізвища та підпису члена дільничної виборчої комісії, який видаватиме виборчий бюлетень. Текст виборчого бюлетеня викладається державною мовою і повинен бути розміщений на одному аркуші і лише з одного боку. У ньому зазначаються: повна назва кожної партії (або партій, що входять до виборчого блоку); прізвища, імена, по батькові перших п'яти кандидатів, включених до списку партії чи виборчого блоку. Ліворуч біля назви кожної партії (блоку) розташовується порожній квадрат. Після переліку партій (блоків) розміщується відділений від переліку партій (блоків) неперервною лінією текст: «Не підтримую кандидатів у народні депутати України від жодної політичної партії, виборчого блоку політичних партій» і ліворуч біля цього тексту розташовується порожній квадрат. Назви партій (блоків) у виборчому бюлетені розміщуються в порядку їх номерів, визначених жеребкуванням.

Виборчий бюлетень обов'язково має містити роз'яснення щодо порядку його заповнення виборцем під час голосування. Він обов'язково

повинен мати контрольний талон, відокремлений лінією відриву. Контрольний талон повинен містити назву та дату виборів, номер територіального виборчого округу або позначення закордонного виборчого округу, номер виборчої дільниці, а також позначення місця для номера, за яким виборця внесено до списку виборців на дільниці, підпису виборця, який отримує виборчий бюлетень, прізвища та підпису члена дільничної виборчої комісії, який видаватиме виборчий бюлетень.

Голосування проводиться в спеціально відведених та облаштованих приміщеннях, у яких обладнуються кабіни для таємного голосування й визначаються місця видачі виборчих бюлетенів і встановлення виборчих скриньок. Приміщення для голосування має бути обладнане достатньою кількістю кабін для таємного заповнення виборчих бюлетенів. У приміщенні для голосування або безпосередньо перед ним дільнична виборча комісія в обов'язковому порядку має розмістити плакати, що роз'яснюють порядок голосування та відповідальність за порушення законодавства про вибори депутатів, виборчі списки кандидатів у депутати від кожної партії (блоку) та інформаційні плакати партій (блоків), які розміщуються в порядку розташування партій (блоків) у виборчому бюлетені.

Про час і місце голосування дільнична виборча комісія звичайної або закордонної виборчої дільниці зобов'язана двічі сповістити виборців, включених до списку виборців на цій дільниці, іменними запрошеннями. Дільнична виборча комісія в день виборів не раніш як за сорок п'ять хвилин до початку голосування має розпочати підготовче засідання. На початку засідання всі присутні мають право оглянути стрічку, якою було опечатано сейф (металеву шафу), де зберігаються виборчі бюлетені.

Голова дільничної виборчої комісії зобов'язаний надати для огляду почергово всі наявні на виборчій дільниці виборчі скриньки, оголошуючи номер кожної скриньки, членам дільничної виборчої комісії, присутнім кандидатам у депутати, уповноваженим особам партій (блоків), офіційним спостерігачам та представникам засобів масової інформації. Після огляду кожної виборчої скриньки вона пломбується або, в разі коли це неможливо зробити, опечатується печаткою дільничної виборчої комісії, після чого до неї опускається контрольний лист, у якому зазначаються номер територіального округу, номер виборчої дільниці, номер виборчої скриньки, час вкидання контрольного листа до виборчої скриньки, підписи присутніх членів дільничної виборчої комісії та, за бажанням, кандидатів у депутати, уповноважених

осіб партій (блоків), офіційних спостерігачів. Зазначені підписи мають скріплюватися печаткою виборчої комісії.

Голосування проводиться в день виборів з сьомої до двадцять другої години без перерви. На закордонних виборчих дільницях голосування проводиться за місцевим часом країни, де утворені ці дільниці. Організація проведення голосування та підтримання в приміщенні для голосування належного порядку, забезпечення таємності волевиявлення виборців під час голосування покладаються на дільничну виборчу комісію.

У разі вчинення в приміщенні виборчої дільниці правопорушень, за які законом встановлена юридична відповідальність, голова або заступник голови дільничної виборчої комісії мають право запросити до приміщення для голосування працівника органів внутрішніх справ, який повинен вивести порушника із приміщення для голосування і після цього вжити до нього передбачених законом заходів. Перебування працівників органів внутрішніх справ у приміщенні для голосування в інших випадках забороняється.

При проведенні голосування на виборчій дільниці два члени дільничної виборчої комісії мають надати виборцю можливість проголосувати. При цьому один член дільничної виборчої комісії за умови пред'явлення виборцем одного з документів, що посвідчує особу та підтверджує громадянство, та наявності виборця у списку виборців на відповідній виборчій дільниці має надати виборцю список для підпису. Другий член дільничної виборчої комісії зобов'язаний вписати своє прізвище і розписатися у визначеному місці на виборчому бюлетені і контрольному талоні виборчого бюлетеня, проставити на контрольному талоні в позначеному місці номер, за яким виборця внесено до списку виборців на дільниці. Виборець повинен розписатися за отримання виборчого бюлетеня у списку виборців та на визначеному місці на контрольному талоні виборчого бюлетеня. Після цього член виборчої комісії має відокремити від виборчого бюлетеня контрольний талон і видати виборцю виборчий бюлетень для голосування.

Виборець може перебувати в приміщенні для голосування лише протягом часу, необхідного для голосування. Виборчі бюлетені заповнюються виборцем особисто в кабіні для таємного голосування. Під час заповнення виборчих бюлетенів забороняється присутність у кабіні для таємного голосування інших осіб. Виборець, який внаслідок фізичних вад не може самостійно заповнити виборчий бюлетень, має право з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії

скористатися допомогою іншого виборця, крім члена виборчої комісії, кандидата в депутати, уповноваженої особи партії (блоку), офіційного спостерігача.

Виборець не має права передавати свій виборчий бюлетень іншим особам. Отримання виборчого бюлетеня від інших осіб (крім уповноваженого члена виборчої комісії, який видає бюлетені), заохочення або змушування виборців до передачі виборчого бюлетеня іншим особам шляхом підкупу, погроз або іншим способом забороняється.

У виборчому бюлетені виборець має зробити одну позначку «плюс» або іншу, що засвідчує його волевиявлення, у квадраті проти назви тієї партії чи виборчого блоку, за кандидатів у депутати від якої (якого) він голосує. Виборець може голосувати за кандидатів у депутати лише від однієї партії чи блоку або не підтримати кандидатів у депутати від жодної партії чи блоку. У разі якщо виборець не підтримує кандидатів у депутати від жодної партії чи блоку, він робить позначку «плюс» або іншу, що засвідчує його волевиявлення, у квадраті проти слів «Не підтримую кандидатів від жодної політичної партії, виборчого блоку політичних партій».

Виборець зобов'язаний особисто опустити заповнений виборчий бюлетень до виборчої скриньки. Якщо ж через фізичні вади він не може самостійно опустити виборчий бюлетень до виборчої скриньки, тоді з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії має право доручити зробити це у своїй присутності іншій особі, крім члена виборчої комісії, кандидата в депутати, уповноваженої особи партії (блоку), офіційного спостерігача.

О двадцять другій годині голова дільничної виборчої комісії має оголосити про закінчення голосування, після чого проголосувати мають право лише ті виборці, які перебувають у приміщенні для голосування.

**Підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці** здійснюється на підсумковому засіданні дільничної виборчої комісії, яке розпочинається відразу після закінчення голосування виборців на виборчій дільниці й проводиться в тому ж приміщенні, де відбувалося голосування. Підсумкове засідання проводиться без перерви і закінчується після складення та підписання протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці. У разі якщо під час проведення голосування до дільничної виборчої комісії надходили заяви, скарги стосовно порушень, що мали місце під час проведення голосування на виборчій дільниці, дільнична виборча комісія розглядає їх на початку засідання до початку підрахунку голосів виборців на дільниці.

Підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці має здійснюватися відкрито й прозоро виключно членами дільничної виборчої комісії і лише у встановленій законом послідовності. Спочатку дільнична виборча комісія має перевірити, чи дорівнює кількість виборчих бюлетенів, отриманих дільничною виборчою комісією, сумі кількості невикористаних виборчих бюлетенів і кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені. У разі невідповідності цих даних дільнична виборча комісія складає про це акт. Невикористані виборчі бюлетені погашаються шляхом відокремлення правого нижнього кута виборчого бюлетеня. Після цього дільнична виборча комісія, перевіrivши цілісність пломб або печаток на виборчих скриньках, по чергово відкриває їх. Кількість виборчих бюлетенів у кожній виборчій скриньці, за винятком предметів та виборчих бюлетенів, які не підлягають врахуванню, та номер відповідної виборчої скриньки оголошуються і заносяться до протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці. Після відкриття останньої скриньки загальна кількість бюлетенів у скриньках підсумовується. Встановлена в підсумку після підрахунку кількість виборчих бюлетенів є кількістю виборців, які взяли участь у голосуванні. Ця кількість оголошується головою дільничної виборчої комісії і заноситься секретарем дільничної виборчої комісії до протоколу дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці.

Виявлені у виборчих скриньках виборчі бюлетені невстановленої форми, на яких зазначені номери територіального виборчого округу та (або) виборчої дільниці не відповідають номерам відповідної виборчої дільниці, відповідного територіального виборчого округу, а також виборчі бюлетені, на яких відсутній відтиск печатки цієї дільничної виборчої комісії або наявний відтиск печатки іншої виборчої комісії чи будь-якої іншої печатки, вважаються такими, що не підлягають врахуванню при встановленні загальної кількості виборців, які взяли участь у голосуванні, та при підрахунку голосів виборців.

Дільнична виборча комісія підраховує кількість голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчого списку кожної партії (блоку), а також кількість голосів виборців, які не підтримали кандидатів у депутати від жодної партії (блоку). Результати підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці оголошуються і заносяться секретарем виборчої комісії до протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці.

Дільнична виборча комісія може визнати голосування на виборчій дільниці недійсним у разі встановлення нею порушень вимог закону,



внаслідок яких неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців, за таких обставин: 1) виявлення фактів незаконного голосування (опускання виборчого бюлетеня до виборчої скриньки за виборця іншою особою; голосування виборцем більше ніж один раз) у кількості, що перевищує десять відсотків кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені на виборчій дільниці; 2) знищення або пошкодження виборчої скриньки (скриньок), що унеможливорює встановлення змісту виборчих бюлетенів, якщо кількість цих бюлетенів перевищує десять відсотків кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені на дільниці; 3) виявлення у виборчих скриньках бюлетенів у кількості, що перевищує більш як на десять відсотків кількість виборців, які отримали бюлетені на дільниці.

Протоколи всіх дільничних комісій разом з іншими виборчими документами передаються відповідним окружним виборчим комісіям. Окружна виборча комісія після прийняття і розгляду протоколів дільничних виборчих комісій встановлює результати голосування в межах територіального виборчого округу, відомості про що заносяться до протоколу окружної виборчої комісії. Протоколи окружних виборчих комісій разом з протоколами дільничних виборчих комісій та іншими виборчими документами транспортуються до Центральної виборчої комісії.

**Розподіл депутатських мандатів** здійснюється Центральною виборчою комісією. Право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають кандидати у депутати, включені до виборчих списків партій (блоків), що отримали **три і більше відсотків голосів виборців** (тобто подолали так званий **виборчий бар'єр**), які взяли участь у голосуванні в загальнодержавному виборчому окрузі. Кандидати в депутати, включені до виборчого списку партії (блоку), який отримав менше трьох відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, права на участь у розподілі депутатських мандатів не мають.

Депутатські мандати розподіляються між виборчими списками партій (блоків) пропорційно до кількості отриманих голосів виборців кандидатами в депутати, включеними до виборчих списків партій. Спочатку Центральна виборча комісія визначає *виборчу квоту*, яка обчислюється в такому порядку: сумарна кількість голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків тих партій та виборчих блоків, що отримали три і більше відсотків голосів виборців, ділиться на число депутатських мандатів, тобто на чотириста п'ятдесят. Потім кількість голосів виборців, поданих за кандидатів

у депутати, включених до виборчого списку партії чи виборчого блоку, ділиться на виборчу квоту. Ціла частина отриманого числа становить кількість депутатських мандатів, що отримали кандидати в депутати від цієї партії чи блоку. Політичні партії та виборчі блоки, виборчі списки від яких мають більші порівняно з іншими дробові залишки, отримують по одному додатковому депутатському мандату, починаючи з виборчого списку партії (блоку), що має найбільший дробовий залишок. Якщо дробові залишки у двох чи більше виборчих списках партій (блоків) однакові, першим додатковий депутатський мандат отримує той виборчий список партії (блоку), за кандидатів у депутати від якої віддано більшу кількість голосів виборців. Розподіл додаткових депутатських мандатів закінчується після вичерпання загальної кількості депутатських мандатів. Результатом виборів депутатів є визначення в порядку черговості у виборчих списках партій (блоків) осіб, обраних депутатами від партій (блоків), відповідно до кількості депутатських мандатів, отриманих виборчими списками партій (блоків).

Після встановлення кількості депутатських мандатів, отриманих виборчими списками партій (блоків), та визначення осіб, обраних депутатами, Центральна виборча комісія в протоколі про результати виборів народних депутатів України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі зазначає: 1) кількість депутатських мандатів, отриманих виборчими списками партій (блоків); 2) прізвища, імена, по батькові, рік народження, професію, посаду (заняття), місце роботи, адресу місця проживання, партійність обраних депутатів.

ЦВК приймає рішення про реєстрацію обраного громадянина народним депутатом України за умови надання ним не пізніше як на двадцятий день з часу офіційного оприлюднення результатів виборів документа про його звільнення з роботи чи посади, не сумісної з депутатським мандатом.

## Контрольні запитання

1. Дайте визначення поняття виборчої системи та виборчого права.
2. У чому полягає різниця між поняттям виборчого права в об'єктивному та суб'єктивному розумінні?
3. Які типи виборчих систем та їх головні різновиди існують у світовій практиці?

4. На яких принципах побудована виборча система України?
5. Які є головні стадії виборчого процесу?
6. Хто є суб'єктами виборчого процесу?
7. Який порядок утворення виборчих округів і виборчих дільниць?
8. Якою є система виборчих комісій по виборах народних депутатів України і яка компетенція цих комісій?
9. Який порядок висунання кандидатів у народні депутати України?
10. З яких джерел здійснюється фінансування виборів?
11. Який порядок проведення передвиборної агітації?
12. Як відбувається підрахунок голосів виборців і визначення результатів виборів?

# РЕФЕРЕНДУМИ В УКРАЇНІ

## § 1. Основні форми безпосередньої демократії

Народовладдя є основоположним принципом конституційного ладу України. Згідно зі ст. 5 Конституції, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Безпосереднє народовладдя (у ст. 69 Конституції України вживається термін «безпосередня демократія») включає участь громадян у реалізації різноманітних форм влади, їх безпосередню владну діяльність, яка спрямована на вирішення відповідних державних або суспільних питань, прийняття рішень та їх втілення в життя.

Третій розділ Конституції України називається «Вибори. Референдум». У ньому закріплені такі основоположні форми прямого народовладдя, як вибори і референдум. Причому законодавець цей розділ у структурі Основного Закону поставив за розділами «Загальні засади» і «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», що підкреслює особливу роль форм безпосередньої демократії. Крім того, третій розділ Конституції, згідно з ч. 3 ст. 156 Конституції України, змінюється в ускладненому порядку. Так, законопроект про внесення змін до цього розділу подається до Верховної Ради Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу парламенту і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України. Повторне подання законопроекту до цього розділу з одного й того ж питання можливе лише до парламенту України наступного скликання.

Безпосередня демократія виникла ще в умовах первіснообщинного ладу і є історично першою формою здійснення влади народу. В Україні накопичені вікові демократичні традиції, які були властиві нашому народу з найдавніших часів. Наприкінці X–на початку XI ст. в Київській Русі закріпився особливий різновид пізньої військової демократії — так звана вічова демократія, яку М. С. Грушевський називав органом громадського контролю над князем і його управою. Вічова демократія була

прогресивнішою за тогочасну демократію германців та франків, оскільки правом участі в народних зборах — вічі Київської Русі були наділені не тільки дружинники, а й глави сімейств та господарі дворів. Прояви елементів безпосередньої демократії та представницької демократії були притаманні Україні на всіх етапах її історичного розвитку. Н. Григор'єв-Наш писав, що стародавні віча, громади «татарських людей», коповища литвинських часів, козацькі ради до Хмельницького, за Хмельницького, в часи Коліївщини та Паліївщини, вільні громади, Центральна Рада базувалися на традиціях українського народовладдя. Але багатий позитивний досвід безпосереднього народовладдя в Україні протягом тривалого часу не мав розвитку.

Становлення України як суверенної демократичної держави потребує розширення застосування форм безпосередньої демократії, реального волевиявлення народу з принципових питань розвитку держави і суспільства. Хоча Конституція України в третьому розділі закріпила тільки основоположні форми такої демократії — вибори і референдум, але таких форм значно більше. До них також належать: збори трудових колективів; збори громадян за місцем проживання (сільські сходи, збори жителів мікрорайону в місті); громадські та всенародні обговорення актуальних питань місцевого і загальнодержавного рівня; мітинги і демонстрації; наради загальнодержавного й місцевого значення; громадські слухання, звернення громадян (петиції).

Зазначені інститути безпосередньої демократії не вичерпують арсеналу її форм. У багатьох країнах світу застосовуються й інші інститути прямої демократії: плебісцит, народна законодавча ініціатива, народний розпуск представницького органу, які близькі за своєю суттю до референдумів, але ніколи не застосовувалися в Україні.

## § 2. Поняття і види референдумів

Термін «референдум» у перекладі з латини означає «те, що має бути повідомлено». На відміну від виборів, референдум не є універсальним інститутом. У деяких країнах розвинутої демократії він ніколи не застосовувався (Нідерланди) або застосовувався в поодиноких випадках (Велика Британія, Бельгія). Нерідко цей інститут використовувався для політичного маніпулювання.

У законодавстві і філософській доктрині права термін «референдум» тлумачиться по-різному. У нормативних актах застосовуються

терміни «референдум» (Україна, Росія, Білорусь, Молдова, Італія, Іспанія, Словаччина) і «плебісцит» (Чилі, Еквадор, Коста-Рика).

Перший у світі референдум було проведено 1439 р. у швейцарському кантоні Берн з проблем фінансового становища цього кантону.

В Україні питання референдуму регламентуються Конституцією (розділ III «Вибори. Референдум», а також статтями 5, 85, 106, 138, 143, 156) та Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р., у якому референдум визначається як спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень із важливих питань загальнодержавного і місцевого значення (ст. 1).

Референдуми можна класифікувати за різними ознаками: територія проведення; юридична сила рішень, прийнятих на референдумі; підстави проведення; спосіб проведення; предмет референдуму; час проведення; за суб'єктами, що ініціювали проведення референдуму.

Так, за територією проведення референдуми в Україні поділяють на: а) всеукраїнський; б) референдум Автономної Республіки Крим; в) місцеві референдуми.

За юридичною силою рішень референдуми в Україні поділяють на імперативні та консультативні. Перший відрізняється від другого тим, що рішення імперативного референдуму мають найвищу юридичну силу, є остаточними, обов'язковими для виконання на всій території країни і не потребують затвердження будь-яким державним органом. Причому рішення імперативного референдуму можуть бути змінені або скасовані лише новим всеукраїнським референдумом. Різновидом імперативного референдуму є ратифікаційний референдум. Його сутність полягає в тому, що на нього виноситься закон, прийнятий парламентом України, який набуває чинності та найвищої юридичної сили за результатами референдуму. Прикладом такого референдуму є конституційний референдум, який може проводитися відповідно до ст. 156 Конституції України.

Згідно із законом, консультативні референдуми проводяться з метою вирішення важливих питань загальнодержавного та місцевого значення. Результати дорадчого опитування (консультативного референдуму) розглядаються і враховуються при прийнятті рішень відповідними державними органами (ст. 46). Незважаючи на формально-обов'язковий характер, дорадче опитування має морально зобов'язуючу силу. У демократичній державі влада, як правило, при прийнятті рішень ураховує результати консультативних референдумів. Поширення на

дорадчі опитування процесуальних вимог скоріше за все є недоцільним. Вразливою рисою консультативних референдумів є необов'язковість їхніх рішень та невизначеність питань, що на них виносяться і доволіно тлумачаться ініціаторами проведення таких референдумів, так само як і їхні результати.

*За підставами проведення референдуми можуть бути обов'язковими та факультативними. Обов'язковий референдум передбачає обов'язкове його проведення, оскільки це є вимогою законодавства. Так, Конституція України визначає проведення обов'язкового всеукраїнського референдуму при вирішенні питань про зміну території України (ст. 73) та про внесення змін до I, III і XIII розділів Основного Закону (ст. 156). Значущість обов'язкового референдуму полягає в тому, що він гарантує українському народу право вирішувати найбільш важливі питання суспільного і державного життя шляхом безпосереднього волевиявлення у формі голосування. Факультативний референдум проводиться для прийняття: а) законів шляхом всенародного голосування; б) рішень загальнодержавного рівня з найбільш актуальних питань державотворення. Так, у Португалії факультативні референдуми проводяться з будь-якого важливого питання загальнонаціонального значення за винятком фінансових. Така ж практика існує в Іспанії, Польщі. Але в Польщі є такий специфічний різновид факультативного референдуму, який передбачає прийняття загальних принципів конституції ще до розробки її тексту. Були пропозиції провести такий референдум і в Україні перед прийняттям Основного Закону.*

*За часом проведення загальнодержавний референдум може бути дозаконодавчим або післязаконодавчим. Дозаконодавчі референдуми, як правило, мають консультативний характер і проводяться для визначення ставлення громадян до рішення, яке має бути прийняте відповідним державним органом. Післязаконодавчі референдуми спрямовані на надання відповідної юридичної сили рішенням парламенту. Прикладом такого референдуму був всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 року, на якому було підтверджено законність і надано найвищої юридичної сили Акту проголошення незалежності України, прийнятому 24 серпня 1991 року Верховною Радою Української РСР.*

*За предметом всеукраїнські референдуми поділяють на: конституційні (ст. 156 Конституції України, п. 1 ст. 3 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»); законодавчі (п. 2 ст. 3 Закону); з питань зміни території України (ст. 73 Конституції України); міжнародно-правові (ст. 5 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми») тощо.*

На конституційному референдумі може прийматися новий Основний Закон або зміни до чинної Конституції. Законодавчий референдум проводиться щодо проектів або чинних законів. Предметом референдумів із міжнародно-правових питань є входження держави до певних міждержавних організацій, спілтовариств. На адміністративні референдуми виносяться питання управлінського характеру. Зокрема, це можуть бути питання про зміну адміністративно-територіального поділу. З погляду юридичної сили рішення, що прийняті шляхом голосування на референдумі, мають різні юридичні наслідки.

### § 3. Всеукраїнський референдум

Всеукраїнський референдум передбачає голосування всіх громадян України з найважливіших питань загальнодержавного значення. Його результати мають імперативний характер на всій території України.

Право на участь у референдумі — це природне право особи. Не випадково в ч. 1 ст. 21 Загальної декларації прав людини проголошується, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Учасники всеукраїнського референдуму визначені правовими нормами. Ці норми регламентують їх правосуб'єктність на кожній стадії підготовки і проведення такого референдуму. Кожній стадії відповідає особливе коло суб'єктів всеукраїнського референдуму. Суб'єктів всеукраїнського референдуму поділяють на такі категорії: а) суб'єкти, які мають право ініціювати проведення референдуму; б) суб'єкти, що наділені правом призначати референдум; в) суб'єкти, наділені правом підготовки і проведення референдуму; г) суб'єкти, що мають право участі в голосуванні на референдумі.

Суб'єктами, що мають право вимагати проведення всеукраїнського референдуму, є громадяни України, які наділені правом голосу, у кількості не менш як три мільйони.

**Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою або Президентом України** відповідно до їхніх повноважень, установлених Конституцією. Протягом тривалого часу призначення всеукраїнських референдумів, згідно з Конституцією України 1978 р. і Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», належало до повноважень тільки Верховної Ради України. Із запровадженням ін-



ституту Президента та принципу поділу влади відбулося розмежування на конституційному рівні цих повноважень між парламентом і Президентом. До повноважень парламенту України належить призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених ст. 73 Конституції України (п. 2 ст. 85 Конституції). Йдеться про референдум з питань про зміну території України. Президент України призначає всеукраїнський референдум щодо внесення змін до Конституції, відповідно до ст. 156 Конституції України, і проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою (п. 6 ст. 106 Конституції). Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менше ніж у двох третинах областей і не менше ніж по сто тисяч у кожній області. Конституція України 1996 року, на відміну від Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», передбачає ускладнену процедуру призначення всеукраїнського референдуму, оскільки закон не містив положення про необхідність зібрання по сто тисяч підписів виборців у двох третинах областей України.

Призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму передбачає прийняття відповідного нормативно-правового акта, в якому визначаються дата проведення всеукраїнського референдуму, назва закону чи рішення та зміст питання, що виноситься на референдум. Верховна Рада України призначає референдум шляхом прийняття постанови, а Президент України — шляхом видання указу. Так, 15 січня 2000 р. Президент України видав Указ № 65/2000 «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою».

**До суб'єктів організації та проведення всеукраїнського референдуму** належать: система комісій (Центральна виборча комісія та територіальні комісії зі всеукраїнського референдуму) і суб'єкти, на яких покладається обов'язок сприяти вищезазначеним комісіям з референдуму у виконанні їхніх повноважень. До них відносять державні й громадські органи, підприємства, установи, організації, службових осіб. Особливими учасниками всеукраїнського референдуму є суб'єкти, які наділені правом агітації щодо ініціювання всеукраїнського референдуму та його предмета. До них належать громадяни України, політичні партії, громадські організації, масові рухи та трудові колективи, яким, згідно зі ст. 8 Закону «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», надається право безперешкодної агітації за (проти) пропозицію про оголошення всеукраїнського референдуму, за (проти) при-

йняття рішення винесення на всеукраїнський референдум відповідного питання.

**Суб'єктами, що наділені правом участі в голосуванні на всеукраїнському референдумі**, є громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Отже, таке право визнається не за всіма особами, які проживають на території України (наприклад, іноземці, особи без громадянства) на день проведення референдумів, а лише за громадянами. Причому право на участь у референдумах мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак. Не мають права голосу, а відповідно і участі в референдумі громадяни, які визнані судом недієздатними. Будь-яких інших підстав (цензів) позбавлення права голосу Конституція України не встановлює. Це стосується і тривалості проживання (цензу осілості), і освіти (освітнього цензу) тощо. Право громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах включає не тільки право голосувати, а й право ініціювати збір підписів під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму; право громадян на ознайомлення зі списками громадян і право на оскарження у зв'язку з неточностями або помилками в списку громадян, які мають брати участь у референдумі (статті 33, 34 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»).

*Предметом* всеукраїнського референдуму може бути затвердження Конституції України, її окремих положень та внесення до неї змін і доповнень; прийняття, зміна чи скасування законів України або окремих положень; прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції України, законів України та інших правових актів. На всеукраїнський референдум можуть виноситися питання, які, згідно з Конституцією, належать до відання України, тобто питання загальнодержавного значення. Виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про зміну території (ст. 73 Конституції). Це положення закріплено в Конституції України з метою упередження винесення на місцеві референдуми питань загальнодержавного і загальнонаціонального значення, до яких, безумовно, належить питання про зміну території держави. Тому проведення місцевих референдумів з питань мови, громадянства, території не матиме юридичних наслідків, оскільки це питання є загальнодержавного, а не місцевого рівня.

Використання референдуму як форми безпосереднього волевиявлення громадян має бути зваженим. Органи державної влади не повин-

ні виносити як на всеукраїнський, так і на місцеві референдуми питання, для вирішення яких потрібні професійні знання, досвід та інші передбачені законом підстави. Виходячи з цього, ст. 74 Конституції України встановлює, що референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

На всеукраїнський референдум не виносяться питання, віднесені законодавством України до відання органів суду і прокуратури; питання амністії та помилування; 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 парламенту України, Президента та Кабінету Міністрів України. Такі обмеження щодо предмета загальнонаціонального та місцевих референдумів відповідають світовій практиці конституціоналізму. Так, згідно з Конституцією Італії (ч. 2 ст. 75), на референдум не виносяться закони про податки і бюджет, про амністію і помилування, про повноваження на ратифікацію міжнародних договорів.

**Громадяни беруть участь у всеукраїнських та місцевих референдумах на рівних засадах.** Кожний громадянин має один голос. Референдум є прямим: громадяни беруть у ньому участь безпосередньо. Голосування під час референдуму є таємним: контроль за волевиявленням громадян не допускається. Громадянам, політичним партіям, громадським організаціям, масовим рухам, трудовим колективам надається право проводити агітацію за пропозицію про оголошення референдуму, а також проти пропозиції про оголошення референдуму, прийняття закону чи рішення. Принципове значення має те, що для реалізації цього права заінтересованим особам і організаціям надаються приміщення для зборів, забезпечується можливість використання засобів масової інформації. Винесений на референдум проект закону, рішення обговорюється в межах України або тієї адміністративно-територіальної одиниці, де проводитиметься референдум. Діяльність державних і громадських органів, які беруть участь у підготовці і проведенні референдуму, здійснюється відкрито і гласно. Усі рішення, що стосуються референдуму, а також проекти законів, інших рішень, які виносяться на референдум, підлягають опублікуванню засобами масової інформації.

Демократичні засади підготовки і проведення референдумів виявляються і в тому, що засоби масової інформації висвітлюють хід підготовки і проведення референдуму, їх представникам гарантується

безперешкодний доступ на всі збори і засідання, пов'язані з референдумом, і одержання інформації.

Для проведення голосування і підрахунку голосів під час референдумів територія районів, міст, районів у містах, селищ міського типу і сільрад поділяється на дільниці для голосування. Ці дільниці утворюються з кількістю від двадцяти до трьох тисяч громадян, які мають право брати участь у референдумі, а в необхідних випадках — з меншою або більшою кількістю громадян. Дільнична комісія з референдуму утворюється у складі п'яти–дев'ятнадцяти членів районними, міськими, районними в містах, селищними і сільськими радами або їх головами не пізніше як за сорок днів до всеукраїнського і п'ятнадцяти днів — до місцевого референдуму. Ця комісія має такі функції: вивішує у приміщенні дільниці текст проекту закону, рішення, що виноситься на референдум, надає громадянам можливість ознайомитися з ним під час підготовки до проведення референдуму і в день голосування; складає по дільниці список громадян, які мають право брати участь у референдумі; ознайомлює громадян зі списком, приймає і розглядає заяви щодо неправильності в списку і вирішує питання про внесення до нього відповідних змін; сповіщає громадян про день проведення референдуму й місце голосування; забезпечує підготовку приміщення і скриньок для голосування; організовує голосування в день проведення референдуму на дільниці; створює лічильну групу для підрахунку голосів; проводить підрахунок голосів, поданих на дільниці для голосування; розглядає заяви і скарги з питань підготовки референдуму та організації голосування і приймає щодо них рішення.

Центральна виборча комісія як постійно діючий колегіальний державний орган виконує повноваження Центральної комісії зі всеукраїнського референдуму (ст. 20 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р.). Для підготовки і проведення всеукраїнського референдуму в Україні утворюються також **комісії**: а) комісія Автономної Республіки Крим зі всеукраїнського референдуму; б) обласні, районні, міські, районні у містах, селищні, сільські комісії з референдуму; в) дільничні комісії з референдуму.

Голосування проводиться в день референдуму з 7-ї до 20-ї години. Про час і місце голосування дільнична комісія з референдуму сповіщає громадян не пізніше як за десять днів до референдуму. Голосування проводиться в спеціально відведених приміщеннях. У день референдуму перед початком голосування скриньки для голосування перевіряє, пломбує або опечатує голова дільничної комісії з референдуму у при-

сутності членів комісії. Кожний громадянин голосує особисто. Голосування за інших осіб не допускається. Бюлетені для голосування видаються дільничною комісією з референдуму на підставі списку громадян після пред'явлення громадянином паспорта або іншого документа, який посвідчує його особу. При одержанні бюлетеня для голосування в списку громадян, які мають право брати участь у референдумі, громадянин ставить підпис. Бюлетені для голосування заповнюються голосуючим у кабіні або кімнаті для таємного голосування. Під час заповнення бюлетенів забороняється присутність будь-кого, крім голосуючого.

Підрахунок голосів на дільниці для голосування здійснюється дільничною комісією з референдуму. На підставі бюлетенів, що були в скриньках і конвертах, комісія визначає: загальну кількість громадян, які взяли участь у голосуванні; кількість громадян, які голосували за схвалення винесеного на референдум проекту закону, рішення, і кількість громадян, які голосували проти його схвалення; кількість бюлетенів, визнаних недійсними. Визнаються недійсними бюлетені для голосування невстановленого зразка, а також бюлетені, які не містять точно висловленого рішення громадян. Результати підрахунку голосів розглядаються на засіданні дільничної комісії з референдуму і заносяться до протоколу.

Результати всеукраїнського референдуму встановлюються і заносяться до протоколу на засіданні Центральної комісії зі всеукраїнського референдуму на підставі протоколів обласних комісій із референдуму.

Проект закону, рішення вважаються ухваленими громадянами, якщо за них було подано більшість голосів громадян від кількості тих, хто взяв участь у референдумі.

Новий всеукраїнський референдум із питань, що раніше виносилися на референдум, може бути проведений не раніш як через п'ять років.

У зв'язку з прийняттям Конституції України 1996 року виникла необхідність у суттєвому реформуванні поточного законодавства щодо всеукраїнських та місцевих референдумів.

В Україні 16 березня 2000 р. відбувся всеукраїнський референдум, на який були винесені питання: 1) щодо можливості доповнення ст. 90 Конституції України новою третьою частиною такого змісту: «Президент України може також достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України протягом одного місяця не змогла сформувати постійно діючу парламентську біль-

шість, або в разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом Міністрів України Державного бюджету України»; 2) «Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України і вилучити у зв'язку з цим частину третю статті 80 Конституції України: «Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані?»; 3) «Чи згодні Ви із зменшенням кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим заміною у частині першій статті 76 Конституції України слів «чотириста п'ятдесят» на слово «триста», а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?»; 4) «Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції і виборчого законодавства?». З усіх питань, винесених на всеукраїнський референдум, понад 80 % громадян, що взяли участь у голосуванні, відповіли «так». Але результати народного волевиявлення так і не були втілені в життя.

## § 4. Місцеві референдуми

Поряд із всеукраїнським референдумом, відповідно до чинної Конституції України і законодавства, проводяться місцеві референдуми. Можливість їх проведення передбачається Конституцією України (статті 38, 143), законами «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими нормативно-правовими актами.

*Місцеві референдуми* — це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом голосування членів цих громад.

Ці референдуми своєю суттю є формою безпосередньої демократії на місцевому рівні, здійснення місцевої публічної влади територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Місцеві референдуми — одна з основоположних форм діяльності територіальних громад, вища форма місцевого самоврядування як права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Ці референдуми є формою волевиявлення територіальних спільнот, тобто виявом безпо-

середньої демократії місцевого характеру, місцевого народовладдя. Не випадково в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 7) місцеве самоврядування визначається як форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

*Предметом* місцевого референдуму може бути: прийняття, зміна або скасування рішень із питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих рад народних депутатів та їх виконавчих і розпорядчих органів. На місцеві референдуми можуть виноситися питання, які належать, згідно з законодавством України, до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також питання дострокового припинення повноважень відповідної місцевої ради та її голови.

Згідно із Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», на місцеві референдуми не виносяться питання: про скасування законних рішень вищих за належністю органів державної влади і самоврядування; віднесені до відання органів суду і прокуратури; пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної ради та її виконавчих органів.

Голосування на місцевих референдумах проводяться на демократичних засадах. Воно відбувається на основі загального, рівного і прямого виборчого права, є вільним і таємним.

**Місцеві референдуми — прерогатива територіальних громад**, які, згідно зі ст. 143 Конституції України, забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів. З більшості питань місцевого самоврядування проводяться факультативні референдуми з ініціативи місцевої ради або на вимогу її депутатів, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі. Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачає проведення і обов'язкових місцевих референдумів. Так, ст. 6 Закону встановлює, що виключно місцевими референдумами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць вирішуються питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр.

Не допускається проведення референдумів з питань, що не належать до відання Автономної Республіки Крим та органів місцевого

самоврядування. Результати таких референдумів визнаються такими, що не мають юридичної сили.

Місцеві референдуми за територією їх проведення поділяються на сільські, селищні, міські, районні, обласні референдуми. За часом проведення місцеві референдуми поділяють на звичайні і повторні. Звичайні місцеві референдуми є ініціативними. Відповідно до ст. 12 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», вони призначаються місцевими радами за власною ініціативою або за пропозицією тих суб'єктів, які мають право вносити до відповідної міської ради проекти рішень або пропозицій про прийняття відповідних рішень. Повторні референдуми можливі тоді, коли порушено законодавство про референдуми. Так, згідно зі ст. 43 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», якщо під час проведення місцевого референдуму було допущено грубі порушення цього Закону, відповідна місцева рада в п'ятнадцятиденний термін може призначити повторно місцевий референдум на всій території відповідної адміністративно-територіальної одиниці або її частині. У такому разі може бути прийняте рішення про утворення комісій з місцевого референдуму в повторному складі.

Сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, сільські, селищні, міські голови, підприємства і організації державної і комунальної форм власності при проведенні місцевих референдумів зобов'язані надавати приміщення, забезпечувати рівний доступ членів територіальних громад, місцевих осередків політичних партій до засобів масової інформації.

Місцеві референдуми, відповідно до Конституції України, мають проводитися державною мовою.

Порівняно із всеукраїнським референдумом фінансування місцевих референдумів має свою специфіку, оскільки підготовка і проведення місцевих референдумів здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, розмір та порядок формування яких визначаються місцевими радами. Для покриття фінансових витрат на проведення місцевих референдумів можуть утворюватися громадські фонди, до яких роблять добровільні пожертвування громадяни України, місцеві осередки політичних партій, юридичні особи, зареєстровані в Україні, за винятком підприємств із іноземними інвестиціями, а також підприємств, установ і організацій, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету. Контроль за формуванням і використанням коштів громадських фондів здійснюється відповідною сільською, селищною, міською комісією з референдуму.



**Місцеві референдуми мають кілька основних стадій:** 1) призначення місцевого референдуму; 2) утворення дільниць із проведення місцевого референдуму; 3) утворення комісій із проведення місцевого референдуму; 4) складання списків громадян, які мають право брати участь у місцевому референдумі; 5) агітація за прийняття рішень, що виносяться на референдум; 6) голосування; 7) визначення результатів місцевого референдуму.

Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (ст. 22) встановлюється, що в рішенні про призначення референдуму зазначається дата проведення референдуму, назва проекту закону, рішення, зміст питання, що його виносять на референдум. На місцевий референдум, як правило, виносяться одне питання. Дата проведення місцевого референдуму призначається не раніш як за місяць і не пізніш як за два місяці від дня прийняття рішення про його проведення.

Для проведення голосування і підрахунку голосів, згідно зі ст. 23 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», територія районів, міст, районів у містах, селищ міського типу і сільрад поділяється на дільниці для голосування. Дільниці утворюються не пізніш як за двадцять днів до місцевого референдуму з охопленням від двадцяти до трьох тисяч громадян. Згідно зі ст. 24 Закону, для підготовки і проведення місцевого референдуму в межах адміністративно-територіальних одиниць, де він проводиться, утворюються такі комісії: обласні, районні, міські, районні в містах, селищні, сільські комісії з референдуму, а також дільничні комісії.

Організація роботи з проведення місцевого референдуму в основному є аналогічною організації роботи комісій зі всеукраїнського референдуму і виборів. Засідання комісії з референдуму є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як дві третини від її загального складу. Рішення, прийняті в межах повноважень комісії, — обов'язкові до виконання всіма державними і громадськими органами, підприємствами і організаціями. Рішення і дії комісії з референдуму можуть бути оскаржені у вищі за належністю комісії або до суду.

*Списки громадян, які мають право брати участь у місцевому референдумі, складаються окремо по кожній дільниці для голосування й підписуються головою і секретарем дільничної комісії з референдуму. Громадянин може бути включений до списку громадян, які мають право брати участь у референдумі, лише по одній дільниці для голосування. Важливою складовою стадії організації місцевого референдуму є ознайомлення громадян із списками громадян, які мають право*

брати участь у референдумі. Ці списки надаються для загального ознайомлення за 10 днів до референдуму. Громадянам має бути забезпечена можливість ознайомитися із списком і перевірити правильність його складення в приміщенні дільничної комісії з референдуму. Відповідно до ст. 34 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», кожному громадянину надається право оскаржити невключення, неправильне включення до списку або виключення із списку, а також допущені в ньому неточності в зазначенні даних про нього.

Важливою стадією місцевого референдуму є **агітація**. Для безперешкодної агітації за або проти прийняття рішення, що виноситься на місцевий референдум, зацікавленим особам і організаціям надаються приміщення для зборів, забезпечується можливість використання засобів масової інформації. Діяльність державних органів і громадських організацій, які беруть участь у підготовці та проведенні місцевого референдуму, здійснюється відкрито і гласно. Усі рішення, що стосуються референдуму, а також проекти рішень, що виносяться на референдум, підлягають опублікуванню засобами масової інформації. Вони висвітлюють також хід підготовки і проведення місцевого референдуму, їх представникам гарантується безперешкодний доступ на всі збори і засідання, пов'язані з референдумом, і одержання потрібної інформації. Але в день проведення місцевого референдуму будь-яка агітація забороняється. Це загальне правило, яке стосується і виборів.

Головною стадією місцевого референдуму є голосування, яке проводиться в день референдуму з 7-ї до 20-ї години. Кожний громадянин голосує особисто. Голосування за інших осіб не допускається. Громадянин під час заповнення бюлетеня викреслює в ньому одне з двох слів: «так» або «ні» і заповнений бюлетень опускає в скриньку для голосування.

**Важливою стадією місцевого референдуму є визначення його результатів.** Підрахунок голосів на дільниці для голосування проводить дільнична комісія з референдуму. Результати референдуму заносяться до протоколу, який підписується головою, заступником голови, секретарем і членами комісії і негайно надсилається до відповідної районної, міської, районної в місті, селищної, сільської комісії з референдуму. На підставі протоколів дільничних комісій з референдуму міська (міст без районного поділу), районна в місті, селищна, сільська комісія з референдуму визначає: а) загальну кількість громадян, які мають право брати участь у референдумі; б) кількість громадян, які одержали бюлетені; в) кількість громадян, які взяли участь у голосу-

ванні; г) кількість громадян, які голосували за схвалення рішення; г) кількість громадян, які голосували проти його схвалення; д) кількість бюлетенів, визнаних недійсними. Результати підрахунку голосів розглядаються на засіданні комісії і заносяться до протоколу, який надсилається до вищої за належністю комісії з референдуму. На підставі поданих протоколів обласна, районна, міська (міст із районним поділом) комісія з референдуму проводить підрахунок голосів у межах адміністративно-територіальної одиниці, результати якого заносяться до протоколу, що надсилається до вищої за належністю комісії з референдуму. Протокол з результатами підрахунку голосів підписується головою, заступниками голови, секретарем і членами відповідної комісії з референдуму.

Референдум вважається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяла участь менше половини громадян, внесених до списків для голосування.

**Офіційні повідомлення про результати референдуму** публікуються відповідною комісією не пізніше як на десятий день після референдуму. Рішення, прийняті референдумом, обнародуються у встановленому законодавством порядку опублікування актів місцевих рад і вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо в самому рішенні не визначено інший термін. Датою прийняття рішення вважається день проведення референдуму.

Зміна або скасування рішень, прийнятих референдумом, проводиться також референдумом. Зміна або скасування рішень, прийнятих місцевим референдумом, може здійснюватися, згідно зі ст. 45 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», відповідною місцевою радою (більшістю не менше як дві третини від загальної кількості її складу) з обов'язковим затвердженням її рішення на референдумі, який має бути проведений упродовж шести місяців після внесення цих змін або скасування рішення попереднього референдуму. Новий місцевий референдум із питань, що виносилися на попередній референдум, може бути призначено не раніше як через рік від дня проведення попереднього референдуму з цих питань.

## Контрольні запитання

1. Дайте визначення поняття «референдум».
2. Які є види референдумів?

3. У чому полягає зміст і спрямованість конституційно-правового регулювання референдумів?
4. Хто і з яких питань може призначати всеукраїнський і місцеві референдуми?
5. Які питання не можуть бути винесені на всеукраїнський і місцеві референдуми?
6. Яким є порядок організації і проведення референдумів, підрахунку голосів виборців?
7. Якою є специфіка проведення місцевих референдумів?

# КОНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

## § 1. Поняття державного органу України і його конституційний статус

Державна влада є однією з визначальних ознак держави як специфічної форми організації суспільства. *Державна влада* — це реальна здатність державних органів, які сформовані, організовані і функціонують на основі демократичних принципів, реалізовувати функції й завдання держави. Реалізація державної влади означає її матеріалізацію, тобто перетворення з реальної здатності впливати на суспільні відносини на власне «вплив», втілення цілей державно-владної діяльності в конкретні суспільні відносини. Від імені народу, як єдиного джерела державної влади, цей вплив здійснюється відповідними державними органами у визначених Конституцією та законами організаційно-правових формах, з використанням притаманних саме ним методів такого впливу.

До суттєвих ознак державної влади відносять: а) її публічний характер (вона виступає від імені всього народу й має «публічну» основу своєї діяльності); б) наявність органів державної влади, тобто спеціального апарату (вона концентрується в апараті, системі органів держави і через ці органи здійснюється); в) її верховенство (вона підтримується Конституцією та законами і здатна робити свої веління обов'язковими для всього населення за допомогою державного апарату та правових норм); г) суверенність (вона відокремлена від інших видів влади всередині країни — від партійної, церковної та ін., і від влади інших держав ззовні); ґ) легітимність (вона на конституційно-правовому рівні юридично визнана суспільством (народом), а також світовим співтовариством у міжнародних зносинах); д) монопольне право на застосування примусових заходів для забезпечення обов'язковості своїх рішень — державна влада спирається на державно-примусові заходи в межах держави.

Як правило, виокремлюють такі структурні елементи державної влади: суб'єкт влади; об'єкт влади; самі владні відносини. Важливе значення також мають форми, методи та способи державно-владної діяльності; конституційно-правові норми, що її регламентують; система державних інституцій, що здійснюють владний вплив, забезпечують реальне управління в процесі розгортання державно-владних відносин. Сукупність усіх елементів, за допомогою яких влада втілюється в життя, має назву «механізм реалізації державної влади». Ефективне функціонування цього механізму з необхідністю передбачає наявність цілісної та внутрішньо впорядкованої системи органів та посадових осіб, на які покладаються функції здійснення державно-владної діяльності.

Конституція України в ст. 6 закріпила визначальний принцип організації та здійснення державної влади — принцип її поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки. При цьому державна влада є цілісною і внутрішньо єдиною системою, оскільки лише у своїй сукупності й у тісній взаємодії всі гілки державної влади, усі державні інституції забезпечують найбільш результативне функціонування державного механізму, метою якого є ефективне виконання державно-владних функцій. Саме для цього утворюється відповідна система державних органів — законодавчих, виконавчих та судових. Державна влада реалізується через здійснення цими органами своїх функцій у межах компетенції, які саме за ними закріпила Конституція України. Адже ч. 2 ст. 6 Основного Закону України чітко й однозначно встановила, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження в межах, визначених Конституцією України.

**Орган держави (державний орган)** — це відносно самостійна, організаційно та структурно відокремлена частина державного механізму, утворена відповідно до Конституції та законів України, наділена державно-владними повноваженнями, а також правовими та матеріальними ресурсами, необхідними для здійснення завдань і функцій держави. Будучи невід'ємною складовою частиною державного механізму в цілому, кожен державний орган має лише йому притаманне функціональне призначення, яке зумовлюється його функціями та повноваженнями.

Основоположні засади правового статусу органів державної влади, порядку їх формування та компетенції визначаються Конституцією України. На основі та відповідно до Конституції України приймаються закони, які більш детально визначають порядок формування, форми діяльності та повноваження державних органів. Складовими елементами

конституційного статусу органів державної влади є такі: а) конституційні принципи формування, організації та діяльності органів державної влади (народний суверенітет, державний суверенітет, поділ державної влади, законність, тощо); б) організаційна структура органів державної влади; в) компетенція державних органів, тобто коло питань, що належать до предмета відання конкретного державного органу та повноваження щодо їх реалізації; г) форми і методи діяльності органів державної влади. Система норм Основного Закону України, що закріплюють статус державних органів, становить конституційний інститут — засади організації державної влади України.

Народ, як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, прямо чи опосередковано наділяє своєю владою всі державні інституції. Безпосереднє здійснення народом своєї установчої влади щодо державних органів втілюється, насамперед, у проведенні періодичних вільних виборів на основі демократичних принципів загального, рівного, прямого виборчого права і таємного голосування. Відповідно до Конституції України, народ безпосередньо обирає лише Верховну Раду України та Президента України, які, у свою чергу, спільно чи окремо формують усі інші державні органи. Відповідно Верховна Рада України та Президент України є органами первинного представництва, а вся система органів виконавчої та судової влади, як і інші, передбачені Основним Законом України державні інституції, — це органи вторинного представництва.

Суттєвою ознакою органів державної влади є й те, що лише їх наділено державно-владними повноваженнями, які забезпечують належне виконання ними функцій та завдань української держави. Органи державної влади здійснюють свої функції від імені держави, в чітко визначених Конституцією й законами межах і у виключно закріплених за ними формах діяльності. Окрім того, лише державні органи мають законодавчо визначену організаційну структуру. За державними органами закріплено право видавати нормативно-правові акти загальнообов'язкового характеру (закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України тощо). Реалізація державними органами своїх державно-владних повноважень забезпечується як відповідними матеріальними та фінансовими ресурсами, так і монополією на застосування державного примусу. Саме вищезазначене й відрізняє органи державної влади від будь-яких інших державних та недержавних інституцій.

Кожен державний орган має й інші характерні ознаки. По-перше, це організаційна структура. Колегіальний орган державної влади є орга-

нізованим колективом людей, що об'єднані як спільною метою, так і родом своєї діяльності. Правовий статус цих осіб визначається Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами. Одноособовий державний орган представлений однією особою (наприклад, Президент України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини). Структура державного органу зумовлюється його функціями, компетенцією та обсягом повноважень, і може бути простою (місцевий суд) або досить складною (Верховна Рада України). По-друге, в Україні можуть утворюватися лише такі органи державної влади і лише в такому порядку, як це передбачено Конституцією України та відповідними законами. Порухення порядку утворення державного органу є підставою для визнання його незаконним і нелегітимним. По-третє, порядок і форми діяльності органу державної влади, так само як і назви та види правових актів, які він має право приймати чи видавати, також визначаються виключно Конституцією і законами України. Це зумовлено конституційними положенням, закріпленим ч. 2 ст. 19 Основного Закону України, відповідно до якого органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. По-четверте, усі органи державної влади у своїй сукупності становлять єдину та внутрішньо впорядковану систему, що забезпечує єдність державної влади в цілому.

Органи державної влади, залежно від обраного критерію класифікації, можна поділити на певні групи.

**За функціональним** призначенням органи державної влади поділяються на: єдиний орган законодавчої влади — Верховну Раду України; органи виконавчої влади — Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади; органи судової влади (Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції).

**За способом утворення** державні органи можна поділити на ті, які обираються безпосередньо народом (Верховна Рада України, Президент України), — їх називають органами первинного представництва, і ті, які формуються спільно чи окремо органами первинного представництва (Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, суди) — вони мають назву органів вторинного представництва.

**За територією поширення державно-владних повноважень** органи державної влади поділяються на загальнодержавні та місцеві. Загальнодержавними органами державної влади України є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України. До міс-



цевих органів державної влади належать місцеві державні адміністрації, місцеві органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

**За характером компетенції** виокремлюють органи загальної та органи спеціальної компетенції. Слід зазначити, що за цим критерієм можна класифікувати лише органи державної виконавчої влади. Державні органи загальної компетенції здійснюють державно-владні функції і правове регулювання в усіх сферах суспільного життя. Прикладом такого органу є Кабінет Міністрів України. Органи державної влади спеціальної компетенції здійснюють управління державними справами в певній, чітко визначеній сфері суспільних відносин. До таких органів належать: Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство охорони здоров'я, Служба безпеки України, Пенсійний фонд України тощо.

## § 2. Принципи організації і діяльності державних органів

У демократичній, правовій державі, якою на конституційному рівні проголошено Україну, організація й діяльність органів державної влади базується на загальновизнаних демократичних принципах, до яких, зокрема, належать: народовладдя, державний суверенітет, поділ державної влади, унітаризм, законність, гуманізм.

**Принцип народовладдя** закріплено ст. 5 Конституції України, відповідно до якої носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Цей принцип означає, що влада народу є первинною щодо влади, якою наділено державні органи. Саме народ безпосередньо або через обрані ним органи визначає, якою має бути організація держави, як має бути організована в ній державна влада, якою компетенцією мають бути наділені органи державної влади тощо. Тобто влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, а органи державної влади здійснюють свою владу від імені народу і в інтересах народу, як єдиного джерела влади.

Особливо важливе значення має конституційне положення, відповідно до якого право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народу і не може бути узурповане державою чи її органами (ч. 2 ст. 5 Конституції України). Конституційний Суд

України у своєму рішенні від 5 жовтня 2005 року (справа про здійснення влади народом) встановив, що цю норму Основного Закону слід розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII. Належне виключно народові право визначати і змінювати конституційний лад в Україні не може бути привласнено в будь-який спосіб державою, її органами або посадовими особами.

Таким чином, влада народу первинна щодо всіх гілок державної влади України, які у своїй діяльності не можуть виходити за конституційні та законодавчі межі, що встановлені народом. Народу належить право здійснювати контроль за будь-якою з гілок державної влади, конституційний перелік повноважень яких є вичерпним. Легітимність державної влади законодавчо закріплено в Конституції завдяки волі народу, як єдиного джерела влади, і здійснюється згідно з конституційними принципами народного суверенітету, поділу влади та верховенства права законодавчими, виконавчими й судовими органами на основі загальнодержавних програм, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності, з метою досягнення гідних умов її життя.

**Принцип державного суверенітету** закріплено статтями 1 та 2 Конституції України, відповідно до яких Україна є суверенною і незалежною державою, суверенітет якої поширюється на всю її територію. Найбільш точно сутність державного суверенітету визначено в Декларації про державний суверенітет України, прийнятій Верховною Радою 16 липня 1990 року, відповідно до якої державний суверенітет — це верховенство, самостійність, повнота і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах.

**Верховенство державної влади означає**, що вона не обмежена ніякою іншою владою, окрім народної, що в Україні не існує жодної іншої влади, яка могла б конкурувати з державною. Лише державна влада може приймати закони — нормативно-правові акти, які мають вищу юридичну силу. Незалежність державної влади означає, що лише державні органи мають право приймати нормативно-правові акти й забезпечувати конституційний правопорядок на території України. Ніякі політичні та інші соціальні сили не можуть втручатися у виключне право кожного державного органу діяти в межах своєї компетенції. Самостійність державної влади означає, що вона в прийнятті державно-

владних рішень незалежна від будь-якої іншої влади, від будь-якої політичної організації як всередині держави, так і за її межами. Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права.

**Принцип поділу державної влади** закріплено ст. 6 Конституції України, відповідно до якої державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Суть цього принципу полягає в тому, що єдина державна влада і організаційно і інституційно поділяється на три відносно самостійні гілки — законодавчу, виконавчу і судову. З метою реалізації головної функції єдиної державної влади — законодавчого регулювання суспільних відносин народ обирає парламент — Верховну Раду України. Її призначення — приймати закони, які б відображали волю народу і таким чином представляли його інтереси. Виконавча влада, яка в Україні уособлюється урядом — Кабінетом Міністрів України та системою органів виконавчої влади, має бути підзаконною. Ця гілка державної влади формується, передусім, для реалізації законів. Судова влада в Україні представлена Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Її головне функціональне призначення — вирішувати правові спори.

Окремо слід зазначити, що досить дискусійним і неоднозначним є конституційне закріплення місця й ролі в державному механізмі України інституту Президента України. З одного боку, ст. 6 Конституції України закріпила виключний перелік органів державної влади, серед яких Президент не згадується. З другого боку, аналіз його конституційного статусу беззаперечно свідчить, що Президент України — це державний орган з достатньо широкими державно-владними повноваженнями, з допомогою яких він має можливість впливати на діяльність усіх гілок державної влади.

Неоднозначність конституційно-правового статусу Президента України зумовлена ст. 102 Конституції України, відповідно до якої Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина. Тобто Президент України не належить до жодної з гілок державної влади, а його державно-владні повноваження покликані забезпечувати його функції гаранта додержання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина.

Принцип поділу єдиної державної влади на три гілки, по-перше, забезпечує спеціалізацію органів державної влади у відповідних сферах суспільного життя — прийняття законів, їх виконання і вирішення правових спорів, а отже — високу ефективність державного механізму в цілому, а по-друге, є запорукою неможливості узурпації всієї повноти державної влади однією з її гілок, оскільки органи законодавчої, виконавчої та судової влади стримують і урівноважують один одного в процесі виконання своїх функцій і завдань. З цієї метою Основний Закон України закріпив систему струмувань та противаг, завдяки якій має забезпечуватися реальний баланс у взаємовідносинах гілок єдиної державної влади.

Конституцією України передбачено такі елементи механізму струмувань та противаг: право законодавчої ініціативи (ст. 93); прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України (ч. 1 ст. 87); право на депутатський запит (ст. 86); право вето на закони (ч. 2 ст. 94); право Президента достроково припинити повноваження Верховної Ради України (ч. 2 ст. 90); право Конституційного Суду України вирішувати питання про конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів кабінету Міністрів України (ч. 1 ст. 150); незалежність і недоторканність суддів (ст. 126) тощо.

Принцип поділу державної влади передбачає не лише розподіл функцій та повноважень різних державних органів, але й їх взаємодію і співпрацю на основі загальних політико-правових принципів та цілей гуманного суспільства задля найбільш ефективного функціонування єдиного державного механізму.

**Принцип унітаризму** закріплено ч. 2 ст. 2 Конституції України. Сутність цього конституційного принципу полягає в тому, що в Україні, як в унітарній державі, існує єдина система державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю її територію, на всі адміністративно-територіальні одиниці, незалежно від їх назви та правового статусу.

Незважаючи на наявність в Україні такої специфічної адміністративно-територіальної одиниці, як Автономна Республіка Крим, вона залишається унітарною державою, а органи її публічної влади не є органами державної влади. В Автономній Республіці Крим діє така ж система органів державної виконавчої влади, як і в інших адміністративно-територіальних одиницях України, яка є невід'ємною складовою частиною вертикалі виконавчої влади нашої держави. Суди, які діють на її території, входять до системи судів загальної юрисдикції України.

Таким чином, принцип унітаризму має суттєвий вплив на побудову всього державного механізму України, на зміст та форми взаємовідносин усіх державних органів.

**Принцип гуманізму** означає, що вся державно-владна діяльність має бути спрямована на забезпечення прав та свобод людини і громадянина, на досягнення найбільшого соціального ефекту. Нормативно цей принцип закріплено ст. 1 Конституції України, відповідно до якої Україна є соціальною державою, та ст. 3 Основного Закону, згідно з якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Зазначені конституційні положення свідчать про те, що сутність принципу гуманізму полягає в спрямуванні діяльності всіх органів державної влади на забезпечення соціального добробуту та благополуччя насамперед кожної людини, а як наслідок — і всього суспільства в цілому. Принцип гуманізму фактично радикально змінив пріоритети в системі взаємовідносин «людина — суспільство — держава». На перше місце в цій системі сьогодні поставлено саме людину, її права та свободи. Державі ж відведено другорядне, похідне місце, і діяльність усіх її органів влади та посадових осіб має будуватися з урахуванням пріоритету прав та свобод людини і громадянина. Безумовно, такі кардинальні зміни не можуть відбутися водночас, і сучасна правозастосовна практика свідчить, що людина та її права ще не стали змістом і метою державно-владної діяльності. Але закріплення цього принципу на рівні Основного Закону гарантує новий магістральний шляху розвитку України як демократичної, правової, соціальної держави, де права людини будуть в центрі уваги всіх державних інституцій.

**Принцип законності**, закріплений ч. 2 ст. 6 та ч. 2 ст. 19 Конституції України, означає, що всі органи державної влади і їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України. Іншими словами, принцип законності означає, що всі державно-владні інституції у своїй практичній діяльності зобов'язані повністю дотримуватися вимог Конституції і законів України.

У правовій державі, якою себе проголосила Україна, загально визнаними типами правового регулювання є загально-дозвільний прин-

цип — «дозволено все, що не заборонено законом» (цей принцип стосується людини та різноманітних об'єднань громадян), та спеціально-дозвільний — «заборонено все, що не дозволено законом» (відповідно до якого діє держава та її органи). Тобто, на відміну від людини, яка може діяти на власний розсуд, не порушуючи при цьому встановлених законом заборон, державні органи і посадові особи не мають такої свободи у виборі моделі своєї поведінки. Вони зобов'язані діяти лише таким чином, як це прямо передбачено нормами права і лише в межах закріпленої за ними компетенції. Вчинення ж державним органом дій у межах компетенції, але не передбаченим способом, в не передбаченій законом формі, або з виходом за межі компетенції є підставою для визнання таких дій та правових актів, прийнятих у процесі їх здійснення, неправомірними і незаконними.

Втілення принципу законності в практику організації і функціонування державного механізму України забезпечується цілою низкою інших конституційних положень, до яких, зокрема, належать: найвища юридична сила Конституції; пряма дія її норм; вища юридична сила законів, що мають юридичне верховенство стосовно всіх підзаконних нормативно-правових актів; відповідальність держави та її органів перед людиною за результати своєї діяльності; чітке визначення компетенції і повноважень органів державної влади; здійснення правосуддя виключно судами і заборона делегування або привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами; підстави для визнання законів та інших правових актів неконституційними тощо.

Окрім вищезазначених основоположних принципів організації та функціонування державного механізму України, Конституція України містить і низку інших принципових положень, які мають безпосередній або опосередкований вплив на організацію та діяльність органів державної влади: рівне право доступу до державної служби (ч. 2 ст. 38); позапартійність органів виконавчої і судової влади (ч. 3 ст. 37); відокремлення церкви і релігійних організацій від держави (ч. 3 ст. 35); право не виконувати явно злочинні накази та розпорядження (ч. 1 ст. 60); гласність діяльності Верховної Ради України та гласність судового процесу (ч. 1 ст. 84, п. 7 ч. 3 ст. 129); ієрархічність організації й діяльності органів виконавчої влади (статті 113, 118).

Закріплене ст. 38 Основного Закону України **право громадян України на рівний доступ до державної служби** повністю відповідає міжнародно-правовим стандартам в галузі прав людини, закріпленим Міжнародним пактом про громадянські та політичні права від 16 грудня

1966 р. Цей принцип означає, що кожен громадянин України на загальних умовах рівності має право на зайняття будь-якої посади в органах державної влади відповідно до своїх здібностей та професійної підготовки.

**Принцип позапартійності органів виконавчої і судової влади** передбачає заборону на створення та діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої і судової влади та заборону для професійних суддів належати до політичних партій. Цей принцип є складовою частиною основоположного конституційного принципу — державного суверенітету України, зокрема таких ознак державної влади, як її верховенство та незалежність. Органи державної влади і їх посадові особи у своїй діяльності зобов'язані керуватися лише державними інтересами, закріпленими відповідними законодавчими актами. Вони не пов'язані жодними рішеннями політичних партій та інших громадських формувань.

**Відокремленість церкви і релігійних організацій від держави** є ознакою світського характеру Української держави та однією з визначальних ознак правової держави. В Україні гарантується релігійна багатоманітність, і жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова. Органи державної влади у своїй діяльності не можуть надавати жодних переваг тій або іншій релігійній течії чи конфесії.

**Право не виконувати явно злочинні накази та розпорядження** стосується всіх суб'єктів правовідносин, тобто і людини, і державних службовців. Незважаючи на чітку ієрархічність в організації органів державної влади й на обов'язковість актів та рішень вищестоящих органів та посадових осіб для нижчестоящих, вони не зобов'язані виконувати явно злочинні накази та розпорядження. При цьому слід зазначити, що явно злочинними є такі накази й розпорядження, злочинний характер яких ні в кого не викликає сумнівів, тобто є очевидним для кожної людини, незалежно від рівня її освіти і професійної підготовки. А під наказами та розпорядженнями в цьому аспекті слід розуміти будь-які рішення й акти всіх державних інституцій.

**Принцип гласності** поширюється на діяльність практично всіх державних органів. Разом з тим, Конституція України закріпила цей принцип лише щодо діяльності Верховної Ради України та щодо судового процесу. Принцип гласності означає, що органи державної влади працюють гласно й відкрито, їх діяльність широко висвітлюється засобами масової інформації, кожен громадянин має право ознайомитися з рішеннями й актами державних органів, а рішення, що становлять державну таємницю, можуть прийматися лише в чітко визначених законодавством випадках і лише з метою забезпечення безпеки держави, громадського порядку й дотримання прав та свобод людини і громадянина.

**Принцип ієрархічності в організації й діяльності органів державної виконавчої влади** означає, що вся система державної виконавчої влади передбачає підпорядкованість нижчестоящих органів вищестоящим. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, на другому щаблі стоять міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Державну виконавчу владу на рівні областей здійснюють обласні, а на рівні районів — районні державні адміністрації. Місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Досить суттєвий вплив на функціонування всього державного механізму України мають і законодавчо закріплені принципи, до яких слід віднести такі: **обов'язковість для державних службовців рішень та актів, прийнятих вищестоящими державними органами в межах їх компетенції й відповідно до законодавчо встановлених повноважень; гласність у реалізації державної служби; поєднання єдиначальності й колегіальності; відповідальність державних службовців за прийняті рішення та інші.**

### § 3. Система органів державної влади

Усі органи державної влади України у своїй сукупності становлять єдину, цілісну і внутрішньо узгоджену систему, чим забезпечується ефективне функціонування державного механізму в цілому. У науці під системою розуміють не просто сукупність структурних елементів, а внутрішньо узгоджену, впорядковану і взаємодіючу їх сукупність. Системність в організації державної влади зумовлена як конституційними принципами, покладеними в її основу, так і функціями й завданнями державно-владної діяльності. Поділ державної влади на три гілки, наприклад, одночасно передбачає й тісну співпрацю та взаємодію всіх державних інституцій, які діють не розрізнено, а спільно, скоординовано і взаємоузгоджено. А ефективне виконання функцій державно-владної діяльності, основними з яких є законодавче врегулювання суспільних відносин, забезпечення виконання прийнятих законів та розв'язання правових спорів, забезпечується узгодженою діяльністю органів законодавчої, виконавчої та судової влади.

Визначальне місце в системі органів державної влади України посідає **парламент — Верховна Рада України**, яка, відповідно до Конституції України, є єдиним органом законодавчої влади. За своєю



внутрішньою структурою Верховна Рада України являє собою однопалатний парламент. За способом реалізації своїх функцій та повноважень український парламент є постійно діючим органом державної влади — народні депутати України працюють на постійній основі.

Особливість Верховної Ради України в державному механізмі України зумовлена такими чинниками: а) Верховна Рада України є загальнонаціональним представницьким органом, що представляє інтереси усього Українського народу; б) український парламент обирається безпосередньо народом на основі демократичних принципів і з дотриманням демократичних процедур; в) саме Верховна Рада України від імені Українського народу прийняла Конституцію — Основний Закон України, який закріпив систему, структуру, повноваження усіх інших органів державної влади; г) окрім народу, лише Верховна Рада України наділена правом приймати закони — нормативно-правові акти, що мають найвищу після Конституції юридичну силу і якими деталізується й конкретизується конституційно-правовий статус усіх інших державних інституцій; р) Верховна Рада України є колегіальним органом державної влади; д) усі рішення парламенту приймаються на основі демократичних процедур, шляхом голосування, чим забезпечується врахування найрізноманітніших соціальних інтересів.

Виходячи з вищевикладеного, місце та роль Верховної Ради України в системі державної влади можна визначити формулою «перша серед рівних». Адже незважаючи на те, що закріплені ст. 6 Конституції України всі гілки державної влади є формально рівними і незалежними одна від одної, провідне місце в цій системі все ж належить парламенту нашої держави — Верховній Раді України.

Виконання прийнятих парламентом законів забезпечується узгодженою діяльністю **системи органів виконавчої влади**. Відповідно до Конституції України, вищим органом у системі органів виконавчої влади є уряд — Кабінет Міністрів України, який очолює всю систему державної виконавчої влади в Україні. Формування уряду здійснюється спільно Верховною Радою України та Президентом України. Другу після Кабінету Міністрів України сходинку в системі органів державної виконавчої влади України посідають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, функціями яких є управління різними сферами державного життя. Ці державні органи забезпечують реалізацію законів, указів Президента України й інших нормативно-правових актів вищих органів державної влади України. Єдність системи органів виконавчої влади України зумовлена єдністю системи державної влади

в цілому, розмежуванням функцій і повноважень між органами виконавчої влади різних рівнів, підпорядкованістю нижчестоящих органів вищестоящим та загальною спрямованістю їх діяльності на здійснення управлінських функцій держави.

**Незалежною і самостійною системою органів державної влади є суди.** Відповідно до Конституції України, правосуддя в Україні здійснюється виключно спеціалізованими державними органами — судами. Судочинство покладається на Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції. Конституційний Суд України визначається єдиним органом конституційної юрисдикції України, головним функціональним призначенням якого є вирішення питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України, а також офіційне тлумачення Конституції та законів України.

Система судів загальної України побудована на засадах територіальності і спеціалізації. Спеціалізованими судами є господарські й адміністративні суди. До системи судів загальної юрисдикції входять місцеві, апеляційні, вищі спеціалізовані (які, відповідно до Закону України «Про судоустрій», є судами касаційної інстанції) суди. Найвищим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Важливе значення має конституційна заборона на утворення надзвичайних та особливих судів.

Особливе місце в системі органів державної влади посідає **інститут глави держави — Президента України**. Формально Президент України не входить до жодної з передбачених Конституцією України гілок державної влади. Одночасно глава держави наділений досить широкими державно-владними повноваженнями, які забезпечують широкі можливості впливати на діяльність кожної з трьох гілок державної влади. Особливий правовий статус Президента України визначається також і порядком його обрання — він обирається безпосередньо громадянами України на вільних виборах, на основі принципів загального, рівного, прямого виборчого права, шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Такий спосіб обрання Президента України в поєднанні з його суттєвими державно-владними повноваженнями зумовлюють належне виконання главою держави своїх головних функцій — представництво держави, гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав та свобод людини і громадянина.

Конституцією України передбачено й низку інших державних органів, які не належать до жодної з трьох гілок державної влади. Так,

розділ VII Основного Закону України, який має назву «Прокуратура», засвідчив, що прокуратура України становить єдину систему, на яку покладається виконання окремих правоохоронних функцій держави.

Специфічне місце в системі органів державної влади належить: **Рахунковій палаті**, на яку покладається функція здійснення від імені Верховної Ради України контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням; **Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини**, який здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина; **Вищій раді юстиції**, яка покликана забезпечити належний фаховий рівень суддівського корпусу України, здійснювати дисциплінарне провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів і розглядати скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

У цілому система державних органів України відповідає загально-визнаним демократичним засадам організації державної влади, а в своїй сукупності всі державно-владні інституції забезпечують ефективну реалізацію функцій держави.

## Контрольні запитання

1. Дайте визначення поняття «державний орган» і назвіть його конституційно-правові ознаки.
2. Дайте класифікацію органів державної влади.
3. На яких конституційно-правових принципах базується організація і діяльність органів державної влади?
4. Якою є система органів державної влади в Україні?

# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ. СПЕЦІАЛІЗОВАНІ ОРГАНИ ПАРЛАМЕНТ- СЬКОГО КОНТРОЛЮ

## § 1. Верховна Рада України (парламент) в механізмі державної влади

Сучасну демократичну державу не можна уявити без такої представницької установи, як парламент. Парламент, який є своєрідним «форумом нації», виконує такі ключові завдання у сфері державотворення, як представництво інтересів усього народу на загальнодержавному рівні та в міжнародних зносинах, а також втілення волі народу у формі прийняття законів та контроль за їх виконанням. Значення цього органу для демократичних процесів стало таким важливим, що однією із ключових цінностей сучасного конституціоналізму дедалі частіше називають парламентаризм. Парламентаризм, як державно-правова категорія, по-різному сприймається в науці конституційного права. Переважно йдеться про парламентаризм як різновид політичного режиму, систему поділу влади, за якої юридичне і фактичне верховенство закріплюється за загальнонаціональною представницькою інституцією — парламентом. З цією категорією тісно пов'язано явище **парламентського суверенітету**. В умовах вестмінстерської моделі управління парламент наділяється надзвичайною широкою автономією як щодо інших владних структур, так і щодо попередніх скликань самого парламенту. Такий стан може бути охарактеризований як своєрідний суверенітет у державному механізмі. Саме таке суверенне становище є однією із причин відсутності в таких країнах кодифікованої писаної конституції.

Попри те останнім часом спостерігається значне звуження подібного суверенного становища за рахунок передачі цілої низки ключових повноважень від парламенту до інших органів влади, насамперед до Уряду, і посилення впливу останнього на діяльність парламенту. Причиною цього є значне посилення глобалізаційних та інтеграційних процесів і ускладнення у зв'язку з цим управлінських процесів. Тому

не дивно, що сучасний європейський парламентаризм дедалі частіше починають характеризувати як **раціоналізований парламентаризм**. Появу цього терміна пов'язують із запровадженням у Веймарській конституції Німеччини 1919 року нової моделі взаємовідносин між парламентом та органами виконавчої влади<sup>1</sup>. Це був один із перших проявів суттєвого перерозподілу повноважень у бік виконавчих органів, а також запровадженням досить жорстких процедур, які б забезпечували стабільність у діяльності Уряду.

Серед безлічі сучасних визначень парламентаризму переважна більшість із них, як уже зазначалося, ґрунтується на розумінні парламентаризму як владного режиму, заснованого на верховенстві парламенту в механізмі держави. Однак твердити про існування в теперішніх умовах подібної моделі організації державної влади не доводиться. Тому на сучасному етапі державотворення *парламентаризм може бути охарактеризований як режим здійснення державної влади, за умов якого парламент є єдиним загальнонаціональним представницьким і законодавчим органом влади, що активно виконує покладені на нього функції з реалізації й захисту інтересів народу, а його рішення мають беззаперечний авторитет серед усіх суб'єктів права, насамперед серед органів і посадових осіб виконавчої влади*<sup>2</sup>.

У літературі небезпідставно наголошується на винятковості й універсальності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади (ст. 75 Конституції України). Конституційний Суд України у своєму рішенні від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002 (у справі щодо повноважності Верховної Ради України) пояснив: «... визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони». Разом з тим слід зазначити, що як до прийняття Конституції 1996 року, так і після цього існували періоди, коли інші органи наділяли відповідними повноваженнями у сфері законотворчості. Так, відповідно до Закону України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети у сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 р. № 2796-ХІІ, з метою оперативного вирішення питань, пов'язаних зі здійсненням ринкової реформи, Верховна Рада України делегувала Кабінету Міні-

<sup>1</sup> Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В. В. Маклаков. – М., 2001. – С. 325–326.

<sup>2</sup> Більш детально див.: *Барабаш Ю. Г.* Парламентаризм в системі демократичних цінностей сучасного суспільства // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 4. – С. 47–51

стрів України тимчасово, строком до 21 травня 1993 р., повноваження видавати декрети у сфері законодавчого регулювання з питань, передбачених п. 13 ст. 97 Конституції України 1978 року, щодо відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення. На сьогоднішній день чинними залишаються 33 декрети із 83, що були прийняті Кабінетом Міністрів у період дії делегованих повноважень. Серед них такі, як Декрет КМУ від 21 січня 1993 р. «Про державне мито», від 20 травня 1993 р. «Про місцеві податки і збори».

Більш обмежені повноваження по «делегованій законотворчості» мав і глава держави після прийняття Конституції України 1996 р.: згідно з п. 4 «Перехідних положень» Конституції, Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України мав право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України в порядку, встановленому ст. 93 Конституції. Такий указ Президента України набував чинності, якщо протягом тридцяти календарних днів з дня подання законопроекту (за винятком днів міжсесійного періоду) Верховна Рада України не приймала закон або не відхиляла поданий законопроект більшістю від її конституційного складу, і діяв до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою України з цих питань.

Верховна Рада України наділена винятковим правом серед органів державної влади, влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування приймати акти у формі законів.

Місце Верховної Ради України в механізмі державної влади визначається парламентсько-президентською формою правління, запровадженої в ході конституційної реформи 2004 року.

Так, відносини парламенту та Президента України будуються на засадах, коли останній, виконуючи функції глави держави, забезпечує додержання Конституції, прав і свобод людини при реалізації Верховною Радою України своїх повноважень. При цьому глава держави наділяється додатковими повноваженнями у відносинах із Верховною Радою України, які дозволяють йому діяти як самостійному суб'єкту вироблення державної політики. Разом з тим діяльність самого Президента перебуває під парламентським контролем, а окремі повноваження можуть бути ним реалізовані лише за наявності відповідного погодження (затвердження) з боку Верховної Ради України.

Що ж до першої форми взаємовідносин, то мається на увазі, насамперед, закріплення за Президентом України права вето на закони, прийняті парламентом та можливості оскарження їх на предмет конституційності в Конституційному Суді України. Водночас проведена конституційна реформа певним чином звузила за обсягом такий важель впливу глави держави на парламент, як вето. Йдеться про те, що в разі непідписання Президентом України закону, відносно якого було подолано вето, такий акт оприлюднюється за підписом Голови Верховної Ради України.

Конституція закріплює за Президентом України право законодавчої ініціативи. При цьому, порівняно із іншими суб'єктами, Президент має право визначати подані ним законопроекти як невідкладні, і такі законопроекти розглядаються позачергово, тобто вони «мають бути терміново включені Верховною Радою України до порядку денного її сесії і розглянуті в пріоритетному порядку — раніше інших законопроектів — на всіх стадіях законодавчого процесу відповідно до процедури, встановленої Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України» (Рішення Конституційного Суду України від 28 березня 2001 р. № 2-рп/2001 (справа про позачерговий розгляд законопроектів)).

Основними формами контролю Верховної Ради України за діяльністю Президента є парламентський запит, заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України і, як найбільш радикальна форма — проведення процедури імпічменту Президенту України (ст. 111 Конституції).

Для забезпечення рівноваги між двома владними інституціями за Президентом України закріплюється право дострокового припинення повноважень парламенту в разі, коли протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. 83 Конституції; протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Тлумачення останньої підстави було надане Конституційним Судом України в Рішенні від 19 травня 2004 р. № 11-рп/2004 (справа про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України): «Словосполучення «пленарні засідання не можуть розпочатися» ... треба розуміти так, що пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися через недодержання порядку роботи Верховної Ради України, встановленого Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України, що унеможлиблює здійснення парламентом конституційних повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні».

На сьогоднішній день місце парламенту в державному механізмі можна визначити, насамперед, встановивши зміст та характер взаємовідносин цього представницького органу влади з Урядом. Верховна Рада має визначальний вплив на функціонування Кабінету Міністрів України. Згідно з ч. 2 ст. 113 Конституції, Кабінет Міністрів відповідальний перед Верховною Радою України, підзвітний і підконтрольний їй. Перш за все слід наголосити на тому, що Кабінет Міністрів в повному складі формується парламентом (п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції); Верховна Рада схвалює Програму діяльності Кабінету Міністрів (п. 11); здійснює контроль за його діяльністю (п. 13); звільняє Прем'єр-міністра та інших членів Кабінету Міністрів (п. 12); притягає Кабінет Міністрів до відповідальності шляхом ухвалення резолюції недовіри (ст. 87 Конституції).

Разом з тим було б неправильно характеризувати відносини між парламентом та Урядом як односторонній зв'язок. Вплив Кабінету Міністрів на діяльність Верховної Ради є не менш значним. Передусім це стосується провідної ролі Уряду при формуванні порядку денного парламенту. Кабінет Міністрів є суб'єктом законодавчої ініціативи, і в умовах, коли вищий орган виконавчої влади формується виключно на базі парламентської більшості (коаліції депутатських фракцій), саме урядові законопроекти становлять основне коло питань, які розглядають на пленарних засіданнях Верховної Ради. Ця ситуація є характерною не тільки для нашої країни, але й для всіх інших європейських держав. По суті, це є одним із ключових проявів описаного вище явища «раціоналізованого парламентаризму»<sup>1</sup>. Окрім того, Кабінет Міністрів наділяється виключним правом на внесення проекту закону про Державний бюджет України (ч. 2 ст. 84 Регламенту Верховної Ради України).

Взаємовідносини парламенту із органами судової влади базуються на таких засадах. Верховна Рада бере участь у формуванні суддівського корпусу та вирішенні інших кадрових питань у суддівській сфері: призначає та звільняє з посад третину конституційного складу Конституційного Суду України (п. 26 ч. 1 ст. 85 Конституції); обирає суддів безстроково (п. 27 ч. 1 ст. 85); звільняє обраних нею суддів із посади, яку вони обіймають, за наявності підстав, передбачених ч. 5 ст. 126 Конституції; дає згоду на затримання чи арешт судді до винесення об-

<sup>1</sup> Так, за ініціативою Федерального Уряду ФРН приймається в середньому близько 80 % усіх законів (Свєньєва А. М. Німецьке «серце демократії» // Парламент. – 2002. – № 1–2. – С. 78.)



винувального вироку суду (ч. 3 ст. 126). Парламент здійснює також вплив на функціонування судової влади через прийняття законів, які визначають судоустрій, судочинство та статус суддів (п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції).

У свою чергу, такий орган судової влади, як Конституційний Суд України, здійснює контроль за конституційністю актів Верховної Ради України (п. 1 ч. 1 ст. 150 Конституції) і в разі встановлення їх невідповідності приписам Основного Закону визнає ці акти неконституційними, внаслідок чого вони втрачають чинність (ч. 1, 2 ст. 152 Конституції). В окремих випадках парламент може реалізувати закріплені за ним повноваження лише за участю відповідних вищих судових інституцій. Так, Верховна Рада України може усунути Президента України з поста в порядку імпічменту лише після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, у яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину (ч. 6 ст. 111 Конституції).

## **§ 2. Функції та повноваження Верховної Ради України**

Визначення місця й ролі будь-якої владної інституції здійснюється не тільки через встановлення напрямків та форм взаємодії з іншими органами влади, але й через з'ясування основних напрямків діяльності цієї інституції, тобто її функцій.

У науці конституційного права немає єдиного погляду стосовно системи функцій парламенту. Зокрема, пропонується виокремлювати такі функції Верховної Ради, як законодавча, представницька, установча (державотворча, організаційна), парламентського контролю, бюджетно-фінансова, зовнішньополітична<sup>1</sup>. В інших випадках науковці пропонують виокремлювати лише три головні функції парламенту: законодавчу, установчу та контрольну<sup>2</sup>. Основними ж напрямками діяльності Верховної Ради України є представництво українського народу всередині країни і в міжнародних зносинах; прийняття актів вищої

<sup>1</sup> Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. – К., 2006. – С. 182.

<sup>2</sup> Кравченко В. В. Конституційне право України. – К., 2007. – С. 250.

(після Конституції) юридичної сили у формі законів; призначення та звільнення посадових осіб; контроль за діяльністю суб'єктів права, передусім органів виконавчої влади та посадових осіб. Ці функції реалізуються через визначені Конституцією України повноваження парламенту<sup>1</sup>.

Основними функціями Верховної Ради України є:

**1. Представницька функція.** Від імені Українського народу може виступати виключно Верховна Рада України. Хоча в Конституції чітко не окреслений статус Верховної Ради як представницького органу, однак її правове положення визнається беззаперечним у зв'язку із конституційним визначенням цього владного органу як парламенту (ст. 75 Конституції) та згадку в Преамбулі Конституції (абз. 1) про те, що Верховна Рада прийняла Конституцію 1996 року, виступаючи від імені Українського народу.

Ця функція реалізується парламентом через такі повноваження, закріплені в ст. 85 Конституції: внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції (п. 1); визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики (п. 5); затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (п. 6); оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України (п. 9); схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України (п. 23); встановлення державних символів України (п. 24); затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації (п. 31).

Проявом представницького характеру Верховної Ради є і те, що саме на її засіданні складають присягу Президент України, судді Конституційного Суду України, Уповноважений Верховної Ради України з прав

<sup>1</sup> Однак слід зазначити, що в багатьох випадках через багатогранність конкретних форм та напрямків діяльності Верховної Ради чітко й однозначно визначити належність тих чи інших повноважень до відповідної функції парламенту неможливо. Тому сама класифікація функцій, як і віднесення повноважень до тієї чи іншої функції, є досить умовною.

людини, члени Кабінету Міністрів України, Центральної виборчої комісії та Вищої ради юстиції. Так, зокрема, члени Центральної виборчої комісії, вступаючи на посаду, присягають на вірність Українському народу (ч. 1 ст. 8 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»).

Саме представницький характер Верховної Ради України дозволяє їй приймати акти, що мають політико-правовий характер, у яких виявляється позиція парламенту з приводу тієї чи іншої суспільно значущої події внутрішньодержавного чи міжнародного життя. Так, 3 листопада 2006 р. Верховна Рада виступила із Заявою «Про резолюцію Генеральної Асамблеї ООН щодо Республіки Куба», затвердивши її відповідною Постановою, якою парламент висловив свою позицію відносно міжнародно-правової співпраці із Кубою, в тому числі і категоричне заперечення «застосування торгових, економічних та фінансових санкцій проти Куби як таких, що негативно відбиваються в першу чергу на добробуті кубинських громадян».

**2. Законодавча функція.** Цей напрямок у діяльності парламенту своєю суттю є визначальним, що підтверджує і формулювання ст. 75 Конституції, згідно з якою парламент є єдиним органом законодавчої влади. Взагалі, закон визнається Конституцією та чинним законодавством не тільки як елемент системи права, який в ієрархії нормативно-правових актів за юридичною силою посідає наступне за Конституцією місце, але і як форма надання загальнонаціональним представницьким органом згоди на обов'язковість укладених міжнародних договорів та форма затвердження важливих державних рішень.

Так, після надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України, тобто його ратифікації (п. 32 ч. 1 ст. 85 Конституції), ратифікований міжнародний договір набуває юридичної сили, яка в окремих випадках є вищою ніж сила закону: «Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору» (ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України»). Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 85 Конституції, до повноважень Верховної Ради належить затвердження Державного бюджету, згідно ж з приписами Бюджетного кодексу України, Державний бюджет затверджується парламентом шляхом прийняття закону про Державний бюджет на відповідний рік.

Важливість такої форми закріплення норм права, як закон, підкреслюється тим, що на рівні Конституції передбачений перелік пи-

тань, які мають урегулюватися тільки законами України. Так, відповідно до ч. 1 ст. 92 Конституції, виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов; 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 і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки; правовий режим власності; правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; засади регулювання демографічних та міграційних процесів; засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; територіальний устрій України; судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури; засади місцевого самоврядування; статус столиці України; спеціальний статус інших міст; основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку; правовий режим державного кордону; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації; організація і порядок проведення виборів і референдумів; організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України; засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Окрім того, у ч. 2 ст. 92 Конституції перелічені питання (об'єкти), які визначаються виключно законами України: Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утво-

рення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи; порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України; одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів; порядок використання і захисту державних символів; державні нагороди; військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання; державні свята; порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального. Виключно законом України оголошується і амністія.

Разом з тим, як зазначено в ст. 91 Конституції України, Верховна Рада приймає окрім законів постанови та інші акти. Детальний перелік підзаконних нормативно-правових актів парламенту передбачений ч. 2 ст. 64 Регламенту Верховної Ради — це постанова, заява, звернення, декларація та резолюція.

**3. Установча (номінаційна) функція.** Одним із суттєвих важелів впливу на діяльність інших гілок влади з боку парламенту є його повноваження відносно призначення (обрання) посадових осіб, припинення їх повноважень, в тому числі і дострокове. Такий напрямок діяльності дістав у науці конституційного права назву установчої (номінаційної) функції<sup>1</sup>. Ця функція зазнала суттєвих змін після проведення конституційної реформи 2004 р. Значним чином збільшилися можливості Верховної Ради в частині формування і припинення діяльності Кабінету Міністрів. Частина установчих (номінаційних) повноважень парламент здійснює самостійно, інші можуть бути реалізовані лише за наявності подання відповідної вищої посадової особи, окремі ж повноваження становлять окрему стадію установчої (номінаційної) процедури, як правило — заключну.

Самостійно реалізуються такі установчі (номінаційні) повноваження: призначення всеукраїнського референдуму з питання про зміну території України (п. 2 ч. 1 ст. 85 Конституції); призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією (п.7); призначення і звільнення Прем'єр-міністра, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, інших членів Кабінету Міністрів

<sup>1</sup> Подвійна назва цього напрямку діяльності пов'язана з тим, що установчий характер мають дії парламенту, спрямовані на започаткування певної інституції чи дострокове припинення її повноваження. Щодо номінацій цих повноважень, то йдеться, насамперед, про призначення (обрання) та звільнення посадових осіб.

України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України (п. 12); призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати (п. 16); призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (п. 17); призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України (п. 19); призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (п. 20); затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України (п. 22); призначення на посади та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України (п. 26); обрання суддів безстроково (п. 27); припинення повноважень суддів, обраних Верховною Радою; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 28); утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів (п. 29); призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (п. 30); призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату (п. 35).

До другої групи повноважень належать такі:

– за поданням Президента України Верховна Рада: призначає Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України (п.12 ч.1 ст. 85 Конституції); призначає на посаду та звільняє з посади Голову Служби безпеки України, Голову Національного банку України, членів Центральної виборчої комісії (п. 12<sup>1</sup>, 18, 21);

– за поданням Прем'єр-міністра України парламент призначає членів Кабінету Міністрів України (окрім Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України), Голову Антимонопольного комітету України, Голову Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голову Фонду державного майна України (п.12 ч.1 ст. 85 Конституції).

Згода Верховної Ради необхідна при реалізації Президентом України повноважень по призначенню на посаду та звільненню з посади Генерального прокурора України (п. 25 ч. 1 ст. 85 Конституції).

**4. Функція парламентського контролю.** Особливістю функції парламентського контролю є те, що, на відміну від інших напрямків діяльності Верховної Ради України, контроль за діяльністю суб'єктів права (насамперед, органів і посадових осіб виконавчої влади) здійснюється парламентом, як безпосередньо, так і його органами, посадовими особами, народними депутатами України та спеціалізованими допоміжними інституціями — Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою. Останні дві інституції становлять окрему ланку механізму парламентського контролю і дістали назву «спеціалізовані органи парламентського контролю». При цьому як Уповноважений, так і Рахункова палата є самостійними органами державної влади в реалізації завдань, визначених Конституцією.

До того ж, порівняно з іншими функціями Верховної Ради, функція парламентського контролю безпосередньо згадується в тексті Конституції. Так, відповідно до п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради належить здійснення парламентського контролю в межах, визначених Конституцією та законом. Аналогічний термін використовується в ст. 101 Конституції. А в статті 98 Конституції, яка присвячена інституту Рахункової палати, йдеться вже про «контроль від імені Верховної Ради України». Разом з тим ця відмінність не впливає на загальний зміст функції парламентського контролю, а те, що її не раз згадують у тексті Основного Закону, підкреслює важливість цього напрямку діяльності загальнонаціонального представницького органу.

Основними формами парламентського контролю є: контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання (п. 4 ч. 1 ст. 85 Конституції); заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України (п. 8); розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (п. 11); затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням (п. 14);

заслуховування щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні (п. 17); висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади (п. 25); дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України (п. 28).

Окремо в Конституції врегульовуються такі форми контролю, як депутатський запит (ст. 86); притягнення Кабінету Міністрів України до парламентської відповідальності (ст. 87); парламентське розслідування (ст. 89); усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту) (ст.111).

Слід зазначити, що в Конституції термін «запит» використовується щодо повноважень як самого парламенту (п. 34 ч. 1 ст. 85), так і народного депутата України (ст. 86). Таким чином, можемо говорити про існування двох самостійних інструментів парламентського контролю — парламентського запиту та депутатського запиту. Як роз'яснив Конституційний Суд України, направлення запиту Президенту України (парламентського запиту) є виключною прерогативою Верховної Ради України, при цьому рішення про направлення запиту приймається парламентом більшістю від його конституційного складу (Рішення від 14 жовтня 2003 р. № 16-рп/2003 — справа про направлення запиту до Президента України). Водночас народний депутат України реалізує своє право на звернення із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, самостійно, без прийняття парламентом будь-якого спеціального рішення.

На сьогодні найменш врегульованою серед форм контрольної діяльності Верховної Ради України є парламентське розслідування. Відповідно до ст. 89 Конституції, Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України. При цьому висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду.



Головним проявом відповідальності Кабінету Міністрів перед Верховною Радою є можливість прийняття останньою резолюції недовіри Уряду, що має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів (ч. 3 ст. 115 Конституції).

Формами контролю, не передбаченими Конституцією України, але такими, що досить активно використовуються в парламентській практиці, є парламентські слухання (глава 38 Регламенту Верховної Ради) та процедура «День Уряду України», яка проводиться на пленарних засіданнях Верховної Ради щомісяця кожного другого вівторка з 10 години (ст. 224, 225 Регламенту). Прикладом проведення парламентських слухань можуть бути слухання 20 грудня 2006 року на тему «Про становище молоді в Україні (щодо підтримки молоді сім'ї, посилення соціального захисту дітей та молоді у 2001–2006 рр.)». Новою формою парламентського контролю, яка ще не використовувалася, є «година запитань до Уряду». Порядок проведення такої «години» визначається ст. 38 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

### **§ 3. Склад та структура Верховної Ради України**

Відповідно до ч.1 ст. 76 Конституції України, Верховна Рада України складається із 450 народних депутатів України (її конституційний склад). Український парламент є однопалатним. Це пов'язано із унітарним характером держави та конституційними традиціями, які склались у вітчизняному державотворенні.

Для забезпечення належної діяльності в складі парламенту утворюються депутатські об'єднання та робочі органи, призначаються відповідні посадові особи. У загальному вигляді структура Верховної Ради України виглядає таким чином:

Голова Верховної Ради України; Перший заступник та заступник Голови;

комітети Верховної Ради України;

депутатські фракції;

коаліція депутатських фракцій;

Погоджувальна рада депутатських фракцій у Верховній Раді України;

робочі органи *ad hoc*<sup>1</sup>: тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України;

Апарат Верховної Ради України;

Інститут законодавства Верховної Ради України;

видавництво Верховної Ради України.

Очолює парламент Голова Верховної Ради, який обирається із числа народних депутатів України. Рішення по обранню приймається таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Основними завданнями Голови Верховної Ради України, відповідно до ч. 2 ст. 88 Конституції, є:

1) ведення засідань Верховної Ради України;

2) організація роботи Верховної Ради України та координація діяльності її органів;

3) підписання актів, прийнятих Верховною Радою України;

4) представництво Верховної Ради України у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав;

5) організація роботи апарату Верховної Ради України.

Значення посади Голови парламенту в механізмі державної влади певним чином посилилося після проведення конституційної реформи. Відтепер саме на Голову Верховної Ради в разі дострокового припинення повноважень Президента України покладається виконання його обов'язків на період до обрання і вступу на пост нового Президента.

Запровадження пропорційної виборчої системи при виборах народних депутатів України, «коаліційного» способу формування Кабінету Міністрів та встановлення так званого «партійно-імперативного» мандату вимагає від парламентаріїв необхідності об'єднання в депутатські фракції.

Депутатські фракції формуються на партійній основі народними депутатами, обраними за списками політичних партій (виборчих блоків політичних партій), які за результатами виборів отримали депутатські мандати. Політична партія (виборчий блок політичних партій) має право формувати у Верховній Раді лише одну депутатську фракцію. Мінімальна кількість народних депутатів для формування депутатської фракції має становити не менше 15 народних депутатів України. Депутатські фракції формуються на першій сесії Верховної Ради нового скликання до розгляду питань про обрання Голови Верховної Ради України, створення

<sup>1</sup> Тобто створені для досягнення конкретної мети і такі, що мають тимчасовий характер.

органів Верховної Ради. При цьому народний депутат може входити до складу лише депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком якої його обрано.

Після проведення конституційної реформи передбачається виключно «коаліційний» спосіб формування Кабінету Міністрів України. При цьому існування коаліції депутатських фракцій є умовою функціонування самого парламенту (п. 1 ч. 2 ст. 90 Конституції).

Відповідно до ч. 6–8 ст. 83 Конституції, таке об'єднання, як коаліція депутатських фракцій, утворюється у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій. До складу коаліції має входити більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Основними завдання коаліції є внесення пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також Прем'єр-міністру України — щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України (окрім кандидатури Міністра оборони та Міністра закордонних справ).

До прийняття Конституції України 1996 року у складі парламенту існував такий його робочий орган, як Президія. Нині завдання підготовки та попереднього розгляду організаційних питань діяльності парламенту виконує Погоджувальна рада депутатських фракцій.

Згідно зі ст. 68 Регламенту Верховної Ради, до складу Погоджувальної ради входять Голова Верховної Ради України, перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України, голови депутатських фракцій з правом ухвального голосу та голови комітетів з правом довідчого голосу.

Погоджувальна рада здійснює свою діяльність за такими напрямками: узгоджує проект плану законопроектної роботи і рекомендує його Верховній Раді для затвердження; розглядає та ухвалює пропозиції щодо проектів календарного плану роботи сесії, порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань і тижневого порядку денного пленарних засідань; погоджує кандидатів на посади голови комітету, першого заступника, заступника голови та секретаря комітету; вносить Голові Верховної

Ради України пропозицію щодо скликання позачергового пленарного засідання Верховної Ради і дати його проведення на вимогу трьох депутатських фракцій чи п'яти комітетів; розглядає питання про вжиття заходів щодо забезпечення присутності народних депутатів на пленарних засіданнях; вносить пропозиції щодо проведення парламентських слухань; розглядає інші пропозиції з організації роботи Верховної Ради.

Основними робочими органами парламенту є його комітети. Основними завданнями комітетів є законопроектна робота, підготовка і попередній розгляд питань, віднесених до повноважень Верховної Ради, та виконання контрольних функцій (ч.1 ст. 89 Конституції). Правовий статус комітетів окрім Конституції України визначається також Законом України «Про комітети Верховної Ради України» та Регламентом Верховної Ради України. Комітети створюються з числа народних депутатів України. Народний депутат може входити лише до складу одного комітету.

Верховна Рада України визначає перелік комітетів, предмети їх відання, кількісний та персональний склад, обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів комітетів. Як правило, комітети утворюються за галузевою ознакою: з питань правової політики; з питань правосуддя; з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування; з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності; з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією; з питань національної безпеки і оборони; з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин; у закордонних справах; з питань європейської інтеграції; з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України; з питань бюджету; з питань фінансів і банківської діяльності; з питань економічної політики; з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва; з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки; з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства; з питань транспорту і зв'язку; з питань аграрної політики та земельних відносин; з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; з питань науки і освіти; з питань охорони здоров'я; з питань культури і духовності; з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму; з питань свободи слова та інформації; з питань соціальної політики та праці; у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів.

Одним із основних напрямків діяльності комітетів є законопроектна функція, яка полягає в: розробці проектів законів, інших актів Верховної Ради України; попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України; доопрацюванні за дорученням Верховної Ради України окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком прийнятих Верховною Радою України актів у цілому); попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони і довкілля, а також наданні згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України; узагальненні зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів; внесенні пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи.

За результатами розгляду питань комітети приймають акти у формі рішень (з організаційних питань), висновків та рекомендацій (щодо контрольної діяльності комітетів; щодо осіб, які пропонуються для обрання, призначення, надання згоди на призначення чи звільнення Верховною Радою України; щодо результатів слухань у комітетах).

Парламентом можуть утворюватися тимчасові робочі органи у формі тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій (ст. 89 Конституції). Тимчасові спеціальні комісії створюються для підготовки і попереднього розгляду питань, які належать до компетенції Верховної Ради України. Так, зокрема, 26 грудня 2002 р. була утворена Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з опрацювання проектів законів України про внесення змін до Конституції України, яка була визначена як головний робочий орган по доопрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України.

Тимчасові слідчі комісії утворюються з метою проведення розслідування з питань, які становлять суспільний інтерес. Ця організаційно-правова форма парламентського контролю може бути використана як спосіб контролю парламентської меншості за діяльністю органів виконавчої влади та інших суб'єктів права: для утворення тимчасової слідчої комісії необхідно лише, щоб за це проголосувало 150 народних депутатів.

Наприклад, парламентом V скликання була утворена Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань перевірки ефективно-

сті функціонування спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку в Україні (постанова від 21 грудня 2006 р. № 513-V).

Специфічним різновидом слідчої комісії є спеціальна тимчасова слідча комісія, до складу якої включаються спеціальний прокурор та спеціальний слідчий і основним завданням якої є проведення розслідування в ході здійснення процедури імпічменту Президенту України (ч. 3 ст. 111 Конституції).

Для організаційно-правового, інформаційного, матеріально-технічного забезпечення діяльності Верховної Ради України, її робочих органів, посадових осіб та народних депутатів України діє апарат Верховної Ради України.

Апарат складається із таких структурних підрозділів: керівництво апарату; Секретаріат Голови Верховної Ради України; Секретаріат Першого заступника Голови Верховної Ради України; Секретаріат заступника Голови Верховної Ради України; секретаріати комітетів, депутатських фракцій; Головне науково-експертне управління; Головне юридичне управління; Головне управління документального забезпечення; Головне організаційне управління; Інформаційне управління; Управління комп'ютеризованих систем; Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування; Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків; Управління кадрів; Відділ зв'язків з органами правосуддя; Відділ контролю; Відділ з питань звернень громадян; Перший відділ; Сектор мобілізаційної роботи; Управління справами.

Окремими структурними підрозділами парламенту, які не входять до складу його апарату, є Інститут законодавства Верховної Ради України та Видавництво Верховної Ради України. Офіційними виданнями Верховної Ради є газета «Голос України» та журнал «Відомості Верховної Ради України», у яких публікуються акти, прийняті парламентом.

## § 4. Організаційно-правові засади діяльності Верховної Ради України

Однією із вихідних засад функціонування парламенту в демократичній країні є наявність так званої *парламентської автономії*. Вона визначається як наявність у представницького органу влади права

самостійно врегульовувати внутрішньопарламентські процедури. Це є засобом забезпечення самостійності та незалежності парламенту. Формою закріплення таких парламентських процедур є, як правило, Регламент. Слід зазначити, що після прийняття Конституції України 1996 року така «парламентська автономія» Верховної Ради була певним чином звужена, оскільки, відповідно до ч. 5 ст. 82 Конституції (в редакції 28 червня 1996 р.), порядок роботи Верховної Ради мав встановлюватися Конституцією та законом про регламент, тобто актом, який мав бути підписаний главою держави і стосовно якого поширювалося його право вето. На сьогодні, після внесення змін до Конституції Законом № 2222-IV від 8 грудня 2004 р., питання організації та діяльності парламенту визначаються Регламентом Верховної Ради (ч. 5 ст. 83 Конституції). Окрім того, парламент отримав нове повноваження по прийняттю Регламенту Верховної Ради (п. 15 ч. 1 ст. 85 Конституції). Чинний Регламент Верховної Ради був ухвалений 16 березня 2006 р. (Постанова Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» від 16 березня 2006р. № 3547-IV)<sup>1</sup>.

Строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років. Конституцією передбачається, що парламент є повноважним за умов обрання до його складу не менш як двох третин від його конституційного складу (ч. 2 ст. 82). Як роз'яснив Конституційний Суд України, ця вимога є умовою повноважності Верховної Ради протягом усього періоду скликання, а не лише при вирішенні питання відкриття першого засідання першої сесії парламенту нового скликання (Рішення від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002 — у справі щодо повноважності Верховної Ради України).

Повноваження парламенту можуть бути достроково припинені Президентом України за наявності підстав, передбачених ч. 2 ст. 90 Конституції. Таке рішення приймається главою держави після консультацій із Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді України. Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень парламенту попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання. При цьому повноваження

---

<sup>1</sup> Разом з тим питання про форму затвердження парламентського регламенту залишилося до кінця не вирішеним через те, що в ст. 92 Конституції залишилася норма, відповідно до якої виключно законом визначається «організація і порядок діяльності Верховної Ради України» (п. 21 ч. 1 ст. 92).

Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України.

Основною організаційно-правовою формою діяльності Верховної Ради є сесія. На відміну від деяких європейських країн (Чехія, Словаччина), у яких парламентська сесія має безперервний характер і завершується припиненням діяльності парламенту відповідного скликання, сесії Верховної Ради проводяться періодично і мають свої часові межі. Так, згідно з ч. 1 ст. 83 Конституції, чергові сесії парламенту починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року. Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів. Перше засідання новообраної Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України.

Позачергові сесії Верховної Ради України скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу парламенту.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання. Коли ж строк повноважень парламенту закінчується під час дії воєнного чи надзвичайного стану, його повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Сесії Верховної Ради складаються із засідань Верховної Ради, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться в період між пленарними засіданнями, під час роботи народних депутатів у депутатських фракціях та з виборцями. Комітет, тимчасова спеціальна комісія чи тимчасова слідча комісія можуть проводити свої засідання одночасно з пленарними засіданнями Верховної Ради лише за процедурним рішенням Верховної Ради. Окрім пленарних, Верховна Рада може проводити урочисті засідання, а також засідання у формі парламентських слухань.

За звичайних обставин перший і третій тижні кожного календарного місяця впродовж сесії відводяться для пленарних засідань Верховної Ради, другий — для роботи в комітетах, тимчасових спеціальних комісіях і тимчасових слідчих комісіях, депутатських фракціях, чет-



вертий — для роботи народних депутатів з виборцями. Порядок денний сесії Верховної Ради затверджується Верховною Радою на кожну чергову сесію.

Рішення Верховної Ради приймаються відкритим або таємним голосуванням. Відкрите голосування здійснюється: за допомогою електронної системи з фіксацією результатів голосування — поіменно, в тому числі з можливим роздрукуванням результатів голосування кожного народного депутата; шляхом підняття руки (в разі відсутності технічної можливості голосування за допомогою електронної системи); шляхом подачі іменних бюлетенів у порядку, встановленому парламентом.

## **§ 5. Законодавчий процес**

Одним із основних напрямків діяльності парламенту є прийняття законів. З огляду на важливість цього виду актів в національній системі права процедури його розробки, розгляду, прийняття, підписання, опублікування та набрання чинності детально врегульовані в чинному законодавстві. У науці конституційного права система таких взаємопов'язаних стадій дістала назву «законодавчий процес».

У загальному вигляді законодавчий процес складається з таких етапів<sup>1</sup>:

1. Законодавча ініціатива.
2. Попередній розгляд та підготовка законопроекту в парламентських комітетах.
3. Розгляд та прийняття закону Верховною Радою.
4. Підписання закону Президентом України.
5. Опублікування закону.
6. Набрання чинності законом.

Так, згідно з ч. 1 ст. 93 Конституції, правом законодавчої ініціативи наділені Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України. Право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до парламенту: проектів законів, постанов; проектів актів Верховної Ради; пропозицій до законопроектів; поправок до законопроектів.

Кожен законопроект після його реєстрації направляється Головою Верховної Ради України в комітет, до предмета відання якого належать

<sup>1</sup> До перелічених стадій може бути включена стадія повторного розгляду закону в разі застосування Президентом права вето щодо такого закону.

питання бюджету (з метою перевірки «фінансової» сторони законопроекту), та в комітет, який визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту.

Законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за процедурою трьох читань.

*І. Під час першого читання відбувається обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу.*

За наслідками розгляду законопроекту в першому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про: 1) прийняття законопроекту за основу з дорученням головному комітету підготувати його до другого читання; 2) відхилення законопроекту; 3) повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до головного комітету для підготовки на повторне перше читання; 4) опублікування законопроекту для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання.

*II. Основним призначенням другого читання є постатейне обговорення законопроекту.* Законопроект, підготовлений до другого читання, подається у вигляді порівняльної таблиці, яка має містити: текст законопроекту, прийнятого за основу; пропозиції та поправки до законопроекту; висновок головного комітету щодо внесених пропозицій, поправок; остаточну редакцію статей законопроекту, що пропонується головним комітетом для прийняття у другому читанні.

За результатами розгляду законопроекту в другому читанні приймається рішення про: 1) прийняття законопроекту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання; 2) прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому; 3) прийняття законопроекту в другому читанні за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним поданням законопроекту на повторне друге читання; 4) повернення законопроекту головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання.

*III. Під час третього читання відбувається прийняття законопроекту в цілому.*

У третьому читанні розглядаються і приймаються рішення щодо поправок, поданих після прийняття законопроекту в другому читанні. Розгляд законопроекту у третьому читанні включає: голосування щодо статей законопроекту, текст яких зазнав змін після їх прийняття у дру-

гому читанні; голосування щодо проекту постанови, внесеного народними депутатами — членами головного комітету, про схвалення підготовленого Кабінетом Міністрів України плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів стосовно введення в дію закону після прийняття законопроекту; голосування законопроекту в цілому.

За результатами розгляду законопроекту у третьому читанні парламент може прийняти рішення про: 1) прийняття закону в цілому і направлення його на підпис Президенту України; 2) перенесення голосування щодо законопроекту в цілому у зв'язку із прийняттям рішення про перенесення розгляду законопроекту або до подання Кабінетом Міністрів України проектів актів, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається; 3) схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум; 4) відхилення законопроекту.

Прийнятий закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України.

Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду (тобто застосовує право вето). У разі якщо Президент України протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний і офіційно оприлюднений.

Вето вважається подоланим, якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу. Попри те в окремих випадках достатньо простої більшості голосів депутатів для подолання вето. Як роз'яснив Конституційний Суд України, «якщо пропозиції Президента України до закону у пропонованій ним редакції враховано повністю, повторного прийняття закону не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України не вимагається. У разі прийняття Верховною Радою України закону після повторного розгляду з урахуванням пропозицій Президента України глава держави зобов'язаний підписати його і офіційно оприлюднити у десятиденний строк» (Рішення від 7 листопада 1998 р. № 11-рп/98 — справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України).

Президент України зобов'язаний підписати та офіційно оприлюднити закон, відносно якого подолане вето, протягом десяти днів.

У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом.

На сьогодні питання про друковані видання, публікація законів, у яких вважається їх офіційним оприлюдненням, врегульовується досить суперечливо. Згідно з ч. 1 ст. 134 Регламенту Верховної Ради, такими виданнями є «Відомості Верховної Ради України» та «Голос України». Тоді як, відповідно до п.1 Указу Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 503/97, такими офіційними виданнями вважаються також «Офіційний вісник України», «Урядовий кур'єр» та «Офіційний вісник Президента України».

Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

## § 6. Конституційно-правовий статус Рахункової палати

Згідно зі ст. 98 Конституції, контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Правовий статус Рахункової палати визначається також Законом України «Про Рахункову палату».

Рахункова палата працює за такими напрямками:

здійснює контроль за виконанням законів України та прийнятих Верховною Радою України постанов, виконанням Державного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних програм в частині, що стосується використання коштів Державного бюджету України;

здійснює за дорученням Верховної Ради України контроль за виконанням Державного бюджету України, за поквартальним розподілом доходів і видатків відповідно до показників цього бюджету, в тому числі видатків по обслуговуванню внутрішнього і зовнішнього боргу України, витрачанням коштів цільових фондів;

перевіряє за дорученням комітетів Верховної Ради України використання за призначенням органами виконавчої влади коштів загально-

державних цільових фондів та коштів позабюджетних фондів і подає за наслідками перевірки Верховній Раді України висновки щодо можливостей скорочення видатків по кожному фонду окремо та доцільності спрямування вилучених коштів на фінансування інших видатків Державного бюджету України;

контролює ефективність управління коштами Державного бюджету України Державним казначейством України, законність і своєчасність руху коштів Державного бюджету України, в тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів у Національному банку України, уповноважених банках та кредитних установах України;

надає консультації органам і посадовим особам, які обираються, затверджуються або призначаються Верховною Радою України, з питань витрачання коштів Державного бюджету України. У ході проведення перевірок і аналізу стану економіки розробляє заходи щодо вивчення можливостей і нових джерел залучення додаткових надходжень до Державного бюджету України і вносить відповідні пропозиції Міністерству фінансів України;

здійснює за дорученням Верховної Ради України, комітетів Верховної Ради України контрольні функції щодо фінансування загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля та інших програм, що затверджуються Верховною Радою України;

контролює інвестиційну діяльність органів виконавчої влади, перевіряє законність та ефективність використання фінансових ресурсів, що виділяються з Державного бюджету України на виконання загальнодержавних програм;

проводить попередній аналіз до розгляду на засіданнях комітетів та Верховної Ради України звітів Антимонопольного комітету України щодо здійснення ним державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, а також звітів Фонду державного майна України та посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою України, щодо ефективного управління майном, що є основним національним багатством, власністю українського народу;

здійснює контроль за виконанням рішень Верховної Ради України про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України, за касовим виконанням Державного бюджету України Національним банком України та уповноваженими банками;

перевіряє за дорученням Верховної Ради України, відповідно до свого статусу кошторис витрат, пов'язаних із діяльністю Верховної Ради України та її апарату, допоміжних органів і служб Президента України та апарату Кабінету Міністрів України, а також витрачання коштів державними установами та організаціями, що діють за кордоном і фінансуються за рахунок Державного бюджету України;

готує і дає висновки та відповіді на звернення органів виконавчої влади, органів прокуратури і суду з питань, що належать до її відання;

здійснює зв'язки з контрольними органами іноземних держав та відповідними міжнародними організаціями, укладає з ними угоди про співробітництво;

здійснює функції, передбачені Законом України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (зокрема, при Рахунковій палаті створена й діє Спеціальна контрольна комісія з питань державних закупівель, головною метою якої є забезпечення прозорості та відкритості державних закупівель).

До складу Рахункової палати входять Голова Рахункової палати та члени Рахункової палати: Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати. Голова Рахункової палати призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України терміном на сім років з правом призначення на другий термін.

Для здійснення своєї діяльності Рахункова палата має апарат. Структуру і штатний розпис апарату Рахункової палати затверджує Колегія Рахункової палати за поданням Голови Рахункової палати в межах бюджетних коштів, передбачених на її утримання. Нині до складу Рахункової палати входять десять департаментів (із питань фінансової та бюджетної політики; із питань доходів державного бюджету; із питань правового забезпечення; із питань оборони та правоохоронної діяльності; із питань агропромислового комплексу, природоохоронної діяльності та надзвичайних ситуацій; із питань державного боргу, міжнародної діяльності та фінансових установ; із питань надходження та використання коштів державного бюджету в регіонах; із питань науки та гуманітарної сфери; із питань соціальної політики; із питань промисловості, виробничої інфраструктури та державної власності), управління (в тому числі 8 територіальних управлінь) та відділи.

Для розгляду питань планування і організації роботи Рахункової палати, методології контрольно-ревізійної діяльності, прийняття коле-

гіальних рішень і підготовки висновків з матеріалів перевірок, ревізій, обслідувань та експертиз, а також підготовки звітів та інформаційних повідомлень створюється Колегія Рахункової палати. До складу Колегії входять: Голова Рахункової палати, два його заступники, Секретар Рахункової палати та дев'ять головних контролерів — директорів департаментів.

Рахункова палата за результатами проведених контрольних заходів направляє органам виконавчої влади, керівникам підприємств, установ і організацій, банків і кредитних установ, які перевірялись, постанови та висновки, затверджені Колегією Рахункової палати, для відповідного реагування і вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень, відшкодування збитків, завданих державі, поновлення правового режиму загальнодержавної власності та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні законодавства України, безгосподарності та марнотратстві.

Постанови та висновки Колегії Рахункової палати повинні бути розглянуті у встановлений нею термін, але не пізніше ніж протягом п'ятнадцяти календарних днів з дня їх отримання.

Про заходи реагування на отримані постанови і висновки Колегії Рахункової палати вона повідомляється негайно. У необхідних випадках Рахункова палата може надавати консультації та роз'яснення з питань застосування норм чинного законодавства України щодо об'єктів, на яких проводився контроль.

У разі виявлення в процесі перевірок і ревізій привласнення грошових або матеріальних ресурсів, а також виявлення фактів корупції та інших зловживань Рахункова палата зобов'язана негайно за рішенням її Колегії передати матеріали перевірок або ревізій до правоохоронних органів та повідомити про це Верховну Раду України.

Так, за 2006 рік Рахунковою палатою було перевірено 759 об'єктів, у тому числі 551 (73 %) — центральні органи виконавчої влади, державні установи, організації тощо. За результатами проведених контрольно-аналітичних та експертних заходів підготовлено та направлено до вищих органів законодавчої і виконавчої влади, установ, організацій, підприємств 507 звітів, висновків, інформацій, актів та листів для відповідного реагування, усунення виявлених порушень і недоліків, а також відшкодування втрат і збитків, заподіяних Державному бюджету України. Виявлено бюджетних правопорушень, а також неефективного використання коштів Державного бюджету України та

державних позабюджетних фондів на загальну суму 10 млрд 738,3 млн гривень<sup>1</sup>.

## § 7. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як орган парламентського контролю

Одним із спеціалізованих органів парламентського контролю вважається інститут омбудсмана, що вперше з'явився в 1809 р. у Швеції. З часом призначення цього органу влади змінилося. Він перестав бути виключно контрольним інститутом, але й отримав статус правозахисної інстанції. Сьогодні ця інституція існує більш ніж у 90 країнах світу<sup>2</sup>, при цьому практично щоразу використовується різна назва цього органу (медіатор, парламентський комісар, адвокат на роду тощо).

В Україні інститут омбудсмана вперше з'явився з прийняттям у 1996 р. Конституції. Згідно зі ст. 101 Основного Закону, парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Важливість цієї інституції у вітчизняній правовій системі підкреслюється тим, що в Конституції окремо передбачається право людини на звернення до Уповноваженого: «Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (ч. 3 ст. 55). А з огляду на те, що, згідно з ч. 2 ст. 22 Конституції, конституційні права і свободи не можуть бути скасовані, можна говорити про «недоторканність» цієї правозахисної інституції, тобто про неможливість її ліквідації в майбутньому.

Детальне регулювання функціонування інституту Уповноваженого здійснено на рівні Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Законом передбачається, що метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина органами

<sup>1</sup> Звіт Рахункової палати за 2006 рік // Інтернет-ресурс: <http://www.ac-rada.gov.ua/>.

<sup>2</sup> Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В. В. Маклаков. – М., 2001. – С. 306–307.



державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами в цій галузі; поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в 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 з прав людини є універсальною правозахисною інституцією з тієї точки зору, що кожен без обмежень і перешкод може звернутися до нього в порядку, передбаченому чинним законодавством. Особа, позбавлена волі, може звернутись із письмовим зверненням до Уповноваженого або його представників. У цьому разі до неї не застосовуються обмеження щодо листування. Звернення такої особи протягом двадцяти чотирьох годин направляються Уповноваженому.

Уповноважений призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів. Уповноваженим може бути призначено громадянина України, який на день обрання досяг сорока років, володіє державною мовою, має високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності і протягом останніх п'яти років проживає в Україні. Не може бути призначено Уповноваженим особу, яка має судимість за вчинення злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку.

Уповноважений призначається строком на п'ять років, який починається з дня складення ним присяги на сесії Верховної Ради України. При вступі на посаду Уповноважений на пленарному засіданні Верховної Ради України складає присягу. Уже двічі на цю посаду переобиралася Ніна Іванівна Карпачова, яка і є на сьогодні Уповноваженим Верховної Рада України з прав людини.

Уповноважений не може мати представницького мандата, обіймати будь-які інші посади в органах державної влади, виконувати іншу оплачувану чи неоплачувану роботу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, крім викладацької, наукової або іншої творчої діяльності. Він не може бути членом жодної з політичних партій.

Для забезпечення діяльності Уповноваженого утворюється секретаріат, який є юридичною особою, має свій рахунок у банку та печатку встановленого зразка. Уповноважений має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України.

Досить актуальним питанням для подальшого вдосконалення інституту омбудсману в Україні, яке час від часу підіймається як самим Уповноваженим, так і вченими-конституціоналістами, є створення інституту заступників Уповноваженого чи спеціалізованих омбудсманів (з прав військовослужбовців; захисту прав дитини; забезпечення доступу до інформації тощо). Потреба в започаткуванні таких інституцій пов'язана з великим навантаженням та обсягом роботи Уповноваженого, а також серйозною специфікою кожного із перелічених вище напрямків.

Для реалізації покладених завдань Уповноважений наділяється досить широким обсягом прав:

бути невідкладно прийнятим Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головами Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором України, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами;

бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів;

звертатися до Конституційного Суду України з поданням про відповідність Конституції України: законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина, та про офіційне тлумачення Конституції України та законів України<sup>1</sup>;

безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях;

<sup>1</sup> Як приклад, конституційне подання Уповноваженого з приводу конституційності ч. 3 ст. 30 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних та міських голів», яке Конституційний Суд розглянув і прийняв рішення № 17-рп/2003 від 23 квітня 2003 р., повністю задовольнивши вимоги Уповноваженого.

на ознайомлення з документами, у тому числі і секретними (таємними), та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які перебувають у судах;

вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків<sup>1</sup>;

запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі;

відвідувати в будь-який час місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи відбування засудженими покарань та установи примусового лікування і перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх тримання;

бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим;

звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом;

направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого в разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів;

перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

---

<sup>1</sup> Так, ст. 188<sup>19</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачена відповідальність за невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або створення перешкод у його роботі, або надання йому завідомо неправдивої інформації, а так само недодержання встановлених законодавством строків надання інформації. За такі дії посадових осіб передбачається відповідальність у формі штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

За результатами перевірки фактів порушення прав людини Уповноважений може винести один із таких актів реагування:

1. Конституційне подання Уповноваженого — акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

2. Подання Уповноваженого — акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Результати діяльності Уповноваженого відображаються в його доповідях. Так, передбачається, що протягом першого кварталу кожного року Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина.

Окрім того, у разі необхідності Уповноважений може представити Верховній Раді України спеціальну доповідь (довповіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина. Наприклад, 3 квітня 2003 р. у Верховній Раді була репрезентована спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном». За результатами розгляду цієї доповіді була прийнята Постанова парламенту та відповідне Розпорядження Кабінету Міністрів України, спрямована на усунення виявлених омбудсманом проблем у вказаній сфері.

## Контрольні запитання

1. Дайте визначення поняття «парламент».
2. Охарактеризуйте основні функції Верховної Ради України.

3. Чим функція парламентського контролю відрізняється від інших функцій Верховної Ради України?
4. Визначте правовий статус коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.
5. Яку роль відіграють парламентські комітети в законодавчому процесі?
6. Укажіть місце та роль Рахункової палати в державному механізмі.
7. Визначте компетенцію Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як органу парламентського контролю.

# ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕПУТАТА В УКРАЇНІ

## § 1. Правовий статус народного депутата України

Особливістю правового статусу народного депутата є те, що він одночасно є членом загальнонаціонального представницького органу — Верховної Ради України, отже, бере участь у здійсненні закріплених за парламентом повноважень, а також наділений самостійною компетенцією для реалізації завдань представника Українського народу у Верховній Раді. На зміст його правового статусу суттєво впливає характер мандата, яким наділяється депутат.

**Депутатський мандат** (лат. *mandatum* — наказ, доручення) *засвідчує легітимність повноважень депутата представницького органу публічної влади та обумовлює характер відносин між депутатом і виборцями.* Депутатський мандат може бути імперативним або вільним (загальнонаціональним). Вид депутатського мандата визначається передусім характером стосунків депутата з виборцями. У більшості демократичних країн депутатський мандат є вільним, відповідно до якого депутат вважається представником всієї нації (народу), а не лише виборців окремого округу. При цьому депутат не може бути обмежений наказами виборців, а виборці не можуть відкликати депутата. Характерною ознакою імперативного мандата є відповідальність депутата перед виборцями свого округу, які мають право давати депутатові так звані накази виборців і навіть відкликати його у випадках, передбачених законом, а також періодична звітність депутата перед виборцями. У ФРН, Італії, Японії та деяких інших державах імперативний мандат законодавчо заборонено. Мандат народного депутата України з прийняттям Конституції України 1996 року став вільним, оскільки депутата вже не можна відкликати чи зобов'язати виконувати накази виборців. Разом з тим після внесення 8 грудня 2004 р. змін до Конституції України мандат народного депутата набув окремих ознак імперативного мандата, зокрема у зв'язку з наданням керівному органу відповідної політичної партії права в певних випадках достроково припинити повноваження народного депутата України (ст. 81 Конституції України).

**Народний депутат України** — це представник Українського народу у Верховній Раді України, уповноважений ним виражати і захищати інтереси суспільства, здійснювати повноваження, пов'язані з реалізацією парламентом законодавчої, установчої та контрольної функцій.

Народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Перед вступом на посаду народні депутати України складають перед парламентом України присягу. Присягу зачитує найстарший за віком народний депутат України перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради, після чого депутати скріплюють присягу своїми підписами під її текстом. Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата.

Повноваження народних депутатів України починаються з моменту складення присяги, а припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради. Достроково вони можуть бути припинені в таких випадках: 1) складення повноважень за його особистою заявою; 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; 4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України; 5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто; 6) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції; 7) смерті.

Народний депутат України здійснює свої повноваження на постійній основі. Це означає, що його діяльність як члена парламенту (депутатська діяльність) є його основною роботою на весь період повноважень. Він не може бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади, мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі, обіймати посаду міського, сільського, селищного голови. Статус депутата несумісний із здійсненням будь-якої іншої діяльності за сумісництвом

з отриманням матеріальної винагороди за винятком викладацької, наукової роботи та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час. Народний депутат не може залучатись як експерт органами досудового слідства, прокуратури, суду, займатися адвокатською діяльністю, входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку. Народний депутат, призначений на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, і повноваження якого не припинено, допускається до виконання обов'язків. За такою посадою не раніше дня подання ним до Верховної Ради України заяви про складення повноважень народного депутата. Така ситуація виникає тоді, коли, наприклад, Верховна Рада України призначає народного депутата України на посаду міністра.

У разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата України припиняються на підставі закону за рішенням суду.

**Правовий статус народного депутата України** — це сукупність законодавчо встановлених прав і обов'язків народного депутата та гарантій депутатської діяльності.

При здійсненні своїх повноважень народний депутат має керуватися Конституцією та законами України, а також загальновизнаними нормами моралі.

**Права народного депутата України.** Депутат як член парламенту користується правом ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях Верховної Ради та її органів, до складу яких він входить. Депутат, який не є членом певного органу Верховної Ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу.

На пленарних засіданнях парламенту народний депутат має право: 1) обирати і бути обраним на посади Голови Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України; 2) обирати і бути обраним до органів Верховної Ради України; 3) пропонувати питання для розгляду Верховною Радою України або її органами; 4) виступати із законодавчою ініціативою у Верховній Раді України; 5) звертатися із депутатськими запитамі, вимагати відповіді на них; 6) брати участь у дебатах, ставити запитання доповідачам, головуючому на засіданні; 7) виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій і з мотивів голосування; 8) висловлювати свою думку щодо кожного питання, яке розглядається на засіданні; 9) висловлювати думку щодо кандидатів, які обираються чи призначаються на посади, звільняються



з посад Верховною Радою України, а також щодо яких Верховна Рада України надає згоду на призначення і звільнення з посад; 10) порушувати питання про заміну головуючого на пленарному засіданні Верховної Ради України; 11) порушувати питання про довіру складу органів, утворених Верховною Радою України, а також посадовим особам, яких обрано, призначено на посади або щодо призначення на посади яких Верховною Радою України надано згоду у випадках, передбачених Конституцією України; 12) порушувати питання про перевірку діяльності підприємств, установ, організацій, розташованих на території України і щодо яких є дані про порушення ними законодавства України, про створення з цією метою тимчасових слідчих комісій; 13) передавати для внесення до протоколу і стенографічного бюлетеня засідання текст свого виступу, окремої думки, заяви, пропозиції і зауваження з питань, що розглядаються Верховною Радою України.

Право законодавчої ініціативи народного депутата реалізується у формі внесення до Верховної Ради України: 1) проекту закону, постанови; 2) проекту іншого акту парламенту; 3) пропозицій до законопроекту; 4) поправок до законопроекту.

Народний депутат за погодженням з відповідною фракцією може бути обраний одночасно членом лише одного комітету Верховної Ради України і тимчасової слідчої чи тимчасової спеціальної комісії.

Народний депутат має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності.

**Депутатський запит** — це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету парламенту, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції. Депутатський запит вноситься в письмовій формі. Направлення депутатського запиту не потребує прийняття рішення Верховною Радою України<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Див.: Рішення Конституційного Суду України від 14 жовтня 2003 р.

Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, до яких звернуто запит, зобов'язані повідомити народного депутата, групу народних депутатів, комітет Верховної Ради України в письмовій формі про результати розгляду його (їх) запиту в п'ятнадцятиденний строк з дня його одержання.

Народний депутат при пред'явленні посвідчення користується правом безперешкодно відвідувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також правом безперешкодного доступу на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України, незалежно від їх підпорядкування, форм власності та режиму секретності.

Депутат як представник державної влади в разі порушення прав і інтересів громадян та інших порушень законності має право на місці вимагати припинення порушення або звертатися з вимогою до відповідних органів і посадових осіб припинити такі порушення. Разом з тим народний депутат не має права звертатися до суддів стосовно конкретних судових справ, до органів прокуратури і прокурорів — з вимогами, пропозиціями чи вказівками у конкретних справах, до органів і посадових осіб, що здійснюють функції дізнання і досудового слідства, — з вимогами і пропозиціями з питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства в конкретних справах<sup>1</sup>.

Народний депутат має право на депутатське звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності та підпорядкування, об'єднань громадян з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю, і брати участь у розгляді порушених ним питань. **Депутатське звернення** — викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції.

Народний депутат має право виступу з питань його депутатської діяльності не рідше одного разу на місяць у друкованих засобах масової інформації, у прямому ефірі на радіо або в режимі прямого ефіру (до 10 хвилин на місяць) та в прямому ефірі або в режимі прямого

<sup>1</sup> Див.: Рішення Конституційного Суду України від 19 травня 1999 р., 11 квітня 2000 р., 20 березня 2002 р.

ефіру на телебаченні (до 20 хвилин на місяць). Таке право реалізується безкоштовно в тих ЗМІ, засновником чи співзасновником яких є органи державної влади, організації чи установи, що фінансуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету. Редакції газет, засновниками яких виступають органи державної влади, зобов'язані публікувати подані народним депутатом матеріали не рідше одного разу на місяць обсягом до 1/16 загальної газетної площі.

**Обов'язки народного депутата України.** Народний депутат зобов'язаний увійти до складу лише тієї депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком якої його обрано. У разі невходження народного депутата, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата зі складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення.

Народний депутат України зобов'язаний: 1) дбати про благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців та держави; 2) додержуватися вимог Конституції та законів України, додержуватися присяги народного депутата України; 3) бути присутнім і особисто брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано; 4) особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються Верховною Радою України та її органами; 5) виконувати доручення Верховної Ради України, відповідного комітету, фракції, тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, до складу яких його обрано; 6) інформувати Верховну Раду України та її органи, до складу яких його обрано, про виконання доручень Верховної Ради України та її органів; 7) додержуватись вимог трудової дисципліни і норм депутатської етики; 8) представляти інтереси фракції в комітеті, тимчасовій спеціальній або тимчасовій слідчій комісії, до складу яких його обрано; 9) як член комітету, тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії: бути присутнім на засіданнях та брати участь у їх роботі; додержуватися порядку та норм депутатської етики; виконувати доручення комітету, підкомітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії, визначені їх рішеннями; 10) завчасно повідомляти про неможливість бути присутнім на засіданні Верховної Ради України чи її органів керівників цих органів; 11) постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити на-

селення; 12) інформувати виборців про свою депутатську діяльність через засоби масової інформації і на зборах виборців періодично, але не рідше двох разів на рік; 13) розглядати звернення виборців; 14) проводити особистий прийом громадян тощо.

**Гарантії депутатської діяльності.** Чинне законодавство передбачає систему гарантій, які покликані забезпечити ефективність діяльності народного депутата України. До них належать: неприпустимість свавільного обмеження депутатських повноважень, депутатська недоторканність (депутатський імунітет), створення належних умов для виконання депутатських повноважень, забезпечення інформаційними матеріалами та юридичною допомогою, право на використання засобів масової інформації й технічних засобів, право мати до тридцяти одного помічника-консультанта, забезпечення народних депутатів жилими приміщеннями, щомісячне відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням депутатських повноважень, право на першочергове поселення в готелі, право на безоплатний проїзд, звільнення від призову на військову службу або збори, державне страхування народного депутата, фінансове, медичне та соціально-побутове забезпечення, право народного депутата після закінчення строку його повноважень на попередню роботу (посаду) тощо.

Народному депутату України гарантується депутатська недоторканність на весь строк здійснення депутатських повноважень<sup>1</sup>. Він не може бути без згоди Верховної Ради України притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований. Притягнення до кримінальної відповідальності, як стадія кримінального переслідування, починається з моменту пред'явлення особі обвинувачення у вчиненні злочину. є винесення постанови про обвинувачення. Саме тому в разі наявності достатніх підстав стосовно народного депутата кримінальна справа може бути порушена, однак він не може бути затриманий та заарештований, а також йому не може бути висунуто обвинувачення до отримання згоди парламенту на притягнення його до кримінальної відповідальності. Обшук, затримання народного депутата чи огляд особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення народного депутата, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, що, відповідно до закону, обмежують права і свободи народного депутата, допускаються лише в разі, коли Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо.

<sup>1</sup> Див.: Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 1999 р.

Разом з тим народний депутат України може бути без згоди Верховної Ради України притягнений до адміністративної відповідальності, якщо можливі запобіжні заходи чи стягнення за вчинене правопорушення не пов'язані із затриманням чи арештом народного депутата України<sup>1</sup>.

Питання щодо доцільності збереження депутатської недоторканності в такому вигляді залишається предметом дискусії серед політиків та науковців.

Депутат може мати до тридцяти одного помічника-консультанта, які працюють за строковим трудовим договором на постійній основі чи за сумісництвом або на громадських засадах. Помічником-консультантом народного депутата може бути лише громадянин України, що має середню спеціальну чи вищу освіту і вільно володіє державною мовою<sup>2</sup>. Він звільняється з попереднього місця роботи в порядку переведення в зазначений у його заяві і поданні народного депутата строк. Депутат самостійно визначає кількість помічників-консультантів, які працюють за строковим трудовим договором на постійній основі, за сумісництвом і на громадських засадах у межах загального фонду, який встановлюється йому для оплати праці помічників-консультантів; здійснює їх підбір, розподіляє обов'язки між ними та здійснює особисто розподіл місячного фонду заробітної плати помічників-консультантів.

Час роботи народного депутата у Верховній Раді України зараховується до стажу державної служби, а також зараховується до його загального і безперервного стажу роботи, стажу роботи (служби) за спеціальністю, стажу роботи, який дає право на встановлення процентних надбавок до заробітної плати та одержання одноразової винагороди за вислугу років, процентної надбавки за вислугу років, виплату винагороди за підсумками роботи. У день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання народним депутатам попереднього скликання Головою Верховної Ради України попереднього скликання присвоюється перша категорія, перший ранг державного службовця.

Народному депутату після закінчення строку його повноважень, а також у разі дострокового їх припинення за особистою заявою про

<sup>1</sup> Див.: Рішення Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 р.

<sup>2</sup> Правовий статус помічника-консультанта визначається Положенням про помічника-консультанта народного депутата України від 13 жовтня 1995 р. // Відом. Верховн. Ради України. — 1995. — № 37. — Ст. 283.

складення ним депутатських повноважень надається попередня робота (посада), а в разі неможливості він зараховується до резерву кадрів Головного управління державної служби України.

Народний депутат на території України має право безоплатного проїзду на всіх залізничних, автомобільних, повітряних, водних внутрішніх шляхах.

Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування в парламенті та його органах.

На пленарному засіданні парламенту народний депутат не повинен вживати образливих висловлювань, непристойних слів, закликати до незаконних дій. У разі порушення промовцем цієї вимоги головуючий на пленарному засіданні має попередити його про неприпустимість таких висловлювань і закликів або припинити його виступ, а в разі повторного порушення — позбавити права виступу на цьому пленарному засіданні. Народний депутат або представник депутатської фракції, на адресу яких були виголошені образливі слова, може звернутися до головуючого на пленарному засіданні з вимогою про надання слова для репліки. Головуючий на пленарному засіданні надає слово для репліки народному депутату або представнику депутатської фракції відразу після звернення або після завершення обговорення питання. Якщо народний депутат, депутатська фракція, на адресу яких були виголошені образливі слова, вважають, що конфлікт не вичерпано і порозуміння між народними депутатами не досягнуто, то вони письмово звертаються до Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України, який розглядає це питання на своєму засіданні. У таких випадках за висновком цього Комітету Верховна Рада без обговорення може прийняти рішення про позбавлення народного депутата права брати участь у пленарних засіданнях (до п'яти пленарних засідань). Це рішення доводиться до відома виборців через газету «Голос України».

Якщо під час пленарного засідання народний депутат вчинив дії, що містять ознаки злочину, обговорення питань зупиняється. Головуючий на пленарному засіданні має повідомити Верховну Раду про факт, що відбувся, і оголосити перерву в пленарному засіданні або закрити його і звернутися до Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України з пропозицією розглянути це питання і внести пропозиції щодо вжиття відповідних заходів.

## § 2. Особливості правового статусу депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Верховна Рада Автономної Республіки Крим складається зі ста депутатів, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування на чотири роки<sup>1</sup>. Правовий статус її депутата визначається Законом України «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим» від 22 грудня 2006 року.

Депутат Верховної Ради Автономної Республіки Крим є представником інтересів населення автономії. Ним може бути громадянин України, який має право голосу, на день виборів досяг вісімнадцяти років, проживає в Україні не менше п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради Автономної Республіки Крим громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Повноваження депутата починаються з дня відкриття першої сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим нового скликання.

Повноваження депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Відповідно до Закону «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим», повноваження депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим припиняються достроково в разі: 1) складення повноважень за його особистою заявою; 2) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього; 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; 4) припинення громадянства України або вибуття на постійне місце проживання за межі України; 5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто; 6) смерті. У разі порушення вимог щодо несумісності рішення про дострокове припинення повноважень депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим ухвалює суд, а в усіх інших випадках — Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

<sup>1</sup> Див.: Закон України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 29. – Ст.191. Організація і проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим визначається Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6.04.2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 30–31. – Ст. 382.

Крім того, Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» передбачено ще дві підстави дострокового припинення повноважень депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим: відкликання виборцями та відкликання політичною партією (виборчим блоком політичних партій), за виборчими списками відповідної організації якої його обрано депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим (повноваження припиняються достроково без рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим).

Підставами для відкликання депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим виборцями є: 1) порушення депутатом Конституції і законів України, інших актів законодавства України, Конституції та нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим; 2) незадовільне виконання депутатських обов'язків, визначених законами України; 3) використання депутатського мандата в особистих та корисливих цілях, систематичне порушення норм етики і моралі. Однак порядок відкликання депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим виборцями законодавчо не визначено.

Підставами для відкликання депутата відповідною політичною партією (виборчим блоком політичних партій) є: 1) невходження депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обраного за виборчим списком відповідної організації політичної партії (виборчого блоку політичних партій) у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами Автономної Республіки Крим, до складу депутатської фракції місцевої організації відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій); 2) вихід депутата зі складу такої депутатської фракції внаслідок подання ним особистої заяви про вихід з депутатської фракції; 3) перехід депутата в іншу депутатську фракцію; 4) інші підстави, встановлені вищим керівним органом політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчими списками відповідної організації якої він був обраний депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Рішення про дострокове припинення повноважень депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим ухвалюється вищим керівним органом відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій). Таким чином, депутатський мандат депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим є імперативним.

Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, його перший заступник і заступник, голови постійних комісій Верховної Ради Автономної Республіки Крим здійснюють свої повноваження на постійній



основі. Інші депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим здійснюють свої повноваження без відриву від виробничої або службової діяльності. Депутат Верховної Ради Автономної Республіки Крим не може одночасно мати інший представницький мандат чи використувати його з метою, не пов'язаною з депутатською діяльністю, а той, який працює на постійній основі, не має права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої в позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. Разом з тим депутат Верховної Ради Автономної Республіки Крим може бути членом Ради міністрів Автономної Республіки Крим або обіймати посаду представника Президента України в Автономній Республіці Крим<sup>1</sup>.

У Верховній Раді Автономної Республіки Крим утворюються депутатські фракції, які формуються на партійній основі її депутатами, обраними за виборчим списком відповідної організації політичної партії (виборчого блоку політичних партій). Депутат Верховної Ради Автономної Республіки Крим може входити до складу лише однієї депутатської фракції. Порядок вступу до депутатської фракції або виходу з неї визначається рішенням вищого керівного органу політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком відповідної організації якої він був обраний депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Обрані депутати зобов'язані брати активну участь у діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів, виконувати їх доручення. Свою діяльність вони здійснюють у таких формах: 1) участь у засіданнях Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її Президії; 2) участь у роботі постійних, тимчасових комісій, робочих груп, створюваних відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим та її органами; 3) робота над проектами нормативно-правових та інших актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 4) участь у роботі депутатських фракцій Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 5) участь у депутатських та громадських слуханнях; 6) виконання доручень Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів; 7) участь у засіданнях місцевих органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим з правом дорадчого голосу; 8) внесення депутатських запитів і звернень; 9) робота з виборцями.

<sup>1</sup> Див.: Рішення Конституційного Суду України від 21.12.2001 р.

До основних **гарантій депутатської діяльності** депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим належать: 1) неприпустимість обмеження повноважень; 2) забезпечення Верховною Радою Автономної Республіки Крим та їх органами умов, необхідних для ефективного здійснення депутатами їх повноважень; 3) звільнення депутата від виконання виробничих або службових обов'язків для виконання депутатських повноважень; 4) надання депутату, який працював у Верховній Раді Автономної Республіки Крим на постійній основі, попередньої роботи (посади) після закінчення строку депутатських повноважень; 5) право мати до десяти помічників-консультантів, які працюють у Верховній Раді Автономної Республіки Крим на громадських засадах; 6) право на безоплатний проїзд всіма видами пасажирського транспорту (за винятком таксі).

Депутат Верховної Ради Автономної Республіки Крим не має права на депутатську недоторканність, проте кримінальна справа стосовно нього може бути порушена лише Генеральним прокурором, його заступником, прокурором Автономної Республіки Крим або судом. Про порушення кримінальної справи та застосування запобіжного заходу стосовно депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим прокурор або суд має повідомити Верховну Раду Автономної Республіки Крим не пізніше наступного робочого дня з дня порушення кримінальної справи чи застосування запобіжного заходу.

### § 3. Особливості правового статусу депутата місцевої ради

Депутат місцевої ради є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад. Він зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади, виконувати повноваження, надані законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування. Депутати обираються строком на п'ять років.

Повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією і закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання.

Повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково без прийняття рішення відповідної ради за наявності засвідчених офіційними документами таких підстав: 1) відкликання виборцями;

2) відкликання відповідною політичною партією<sup>1</sup>; 3) припинення громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України; 4) обрання або призначення на посаду, зайняття якої не сумісне з виконанням депутатських повноважень; 5) обрання депутатом іншої місцевої ради; 6) визнання судом недієздатним або безвісно відсутнім; 7) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі; 8) смерті.

Повноваження депутата місцевої ради можуть бути припинені достроково також за рішенням відповідної ради у зв'язку: 1) з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі; 2) з особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень.

Таким чином, депутатський мандат депутата місцевої ради є імперативним.

Депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю. Депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної в місті ради, працює у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої в позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутки.

Депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної в місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті.

У місцевій раді утворюються депутатські фракції, які формуються на партійній основі депутатами місцевих рад (крім депутатів сільських,

<sup>1</sup> Відкликання здійснюється за рішенням вищого керівного органу політичної партії (виборчого блоку) в разі 1) невходження депутата до складу депутатської фракції місцевої організації відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій); 2) виходу депутата зі складу такої депутатської фракції внаслідок подання ним особистої заяви про вихід; 3) переходу депутата в іншу депутатську фракцію; 4) інших підстав, встановлених вищим керівним органом політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчими списками відповідної організації якої він був обраний депутатом місцевої ради.

селищних рад), обраними за виборчим списком відповідної місцевої організації політичної партії (виборчого блоку політичних партій). Депутати сільських та селищних рад на основі єдності поглядів або партійного членства можуть об'єднуватися в депутатські фракції місцевих рад. До складу депутатських фракцій можуть входити також позапартійні депутати сільської та селищної ради, які підтримують політичну спрямованість фракцій. Порядок вступу до депутатської фракції місцевих рад або виходу з неї визначається рішенням вищого керівного органу політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком відповідної місцевої організації якої він був обраний депутатом місцевої ради. Депутат місцевої ради може входити до складу лише однієї депутатської фракції.

При здійсненні депутатських повноважень депутат місцевої ради має право: 1) на депутатське звернення, депутатський запит, депутатське запитання; 2) на невідкладний прийом посадовими особами, керівниками підприємств, установ та організацій (незалежно від форм власності) з питань депутатської діяльності 3) вимагати усунення порушень законності і встановлення правопорядку.

Законодавство надає депутатам місцевих рад гарантії депутатської діяльності. Ніхто не має права обмежити повноваження депутата місцевої ради, крім випадків, передбачених Конституцією України та поточним законодавством. Відповідні ради та їх органи мають забезпечити необхідні умови для ефективного здійснення депутатами їх повноважень. На час сесії чи засідання постійної комісії ради, а також для здійснення депутатських повноважень в інших передбачених законом випадках депутат місцевої ради звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків. У разі здійснення депутатських повноважень у робочий час депутату місцевої ради відшкодовуються середній заробіток та інші витрати, пов'язані з депутатською діяльністю, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Депутату місцевої ради, який працював у раді на постійній основі, після закінчення таких повноважень надається попередня робота (посада), а за її відсутності — інша рівноцінна робота (посада) на тому самому або, за згодою депутата, на іншому підприємстві, в установі, організації. Депутат місцевої ради має право на території відповідної ради на безплатний проїзд на залізничному, автомобільному і водному транспорті, а також на всіх видах міського пасажирського транспорту (за винятком таксі).

Депутат місцевої ради не має права на депутатську недоторканність, проте кримінальна справа стосовно нього може бути порушена

лише Генеральним прокурором, його заступником, прокурором Автономної Республіки Крим, області, міст Києва або Севастополя. Запобіжний захід щодо депутата місцевої ради у вигляді підписки про невиїзд або взяття під варту може застосовуватися виключно судом. Про порушення кримінальної справи та застосування запобіжного заходу у вигляді підписки про невиїзд або взяття під варту стосовно депутата місцевої ради має бути повідомлено до відповідної місцевої ради не пізніше наступного робочого дня.

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» закріплює підстави і порядок відкликання депутата місцевої ради. У зв'язку зі зміною типу виборчої системи зазначена процедура має практичне значення лише для сільської та селищної ради, оскільки законодавство пов'язує відкликання депутата лише з виборчим округом. Голосування виборців щодо відкликання депутата проводиться в разі, коли пропозицію про відкликання депутата підтримало п'ять або більше відсотків виборців відповідного виборчого округу. Депутат вважається відкликаним, якщо за його відкликання проголосувало більше половини виборців, які взяли участь у голосуванні.

## Контрольні запитання

1. Дайте визначення поняття «народний депутат України».
2. За яких підстав можуть бути достроково припинені повноваження парламентаріїв України?
3. Які права мають народні депутати на пленарних засіданнях Верховної Ради України?
4. Що таке депутатський запит і до кого він може бути звернений?
5. Які обов'язки мають народні депутати України?
6. Укажіть гарантії депутатської діяльності.
7. У чому полягають особливості правового статусу депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим?
8. У чому полягає специфіка правового статусу депутата місцевої ради?

# ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ

## § 1. Президент України — глава Української держави

Главою держави сучасних країн є особа, яка формально або фактично посідає найвище місце в ієрархії державних інститутів і здійснює функцію політичного представництва країни як у внутрішній, так і в зовнішній політиці. У президентських республіках, наприклад у США, глава держави, як правило, очолює виконавчу владу, яка здійснюється ним як самостійно, так і за посередництва уряду (адміністрації президента) країни.

Світова практика знає численні спроби відмовитися від формального визнання посади одноособового глави держави і тлумачити цю важливу офіційну посаду як колегіальну, що найчастіше набирає форми регентської або федеральної ради. Водночас слід визнати, що в більшості сучасних країн функціонує інститут одноособового глави держави, яким є президент або монарх<sup>1</sup>. В Україні на певних етапах її політичного розвитку інститут глави держави уособлювали як висунуті на вершину політичної піраміди за посередництва механізмів військової демократії гетьмани (наприклад, Б. Хмельницький, К. Розумовський, І. Мазепа), так і обрані в межах цивільних процедур представницької або прямої демократії президенти (М. Грушевський, Л. Кравчук, Л. Кучма, В. Ющенко).

На сучасному етапі державотворення в Україні інститут Президента був введений у дію Законом УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 5 липня 1991 року. Відповідно до Конституції УРСР 1978 р. було додано главу 12<sup>1</sup> «Президент України». У статті 114<sup>1</sup> Конституції УРСР 1978 року було записано, що Президент України є главою виконавчої влади в Україні. Згодом був прийнятий Закон України «Про Президента України», а ще пізніше — Закон України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. (Законом України від 18 березня 2004 р. № 1630-IV цей закон було викладено в новій редакції). Крім того, 8 грудня 2004 р. було при-

<sup>1</sup> *Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д.* Президент Украины: конституционно-правовой статус. — Харьков, 1999. — С. 9–25.

йнято також Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року».

Світова практика свідчить, що для стабільності конституційного ладу, узгодженого функціонування державного механізму, вищого представництва в міжнародних відносинах інститут глави держави є об'єктивно необхідним. Тому президент в сучасних республіках наділяється, як правило, широкими повноваженнями у сфері взаємовідносин із законодавчою, виконавчою та судовою владою, є своєрідним арбітром між ними, символом єдності держави, її офіційним представником. Глава держави забезпечує функціонування державних інституцій у режимі конструктивного співробітництва, спрямовує зусилля різних гілок влади на розв'язання актуальних проблем країни.

Саме в такому аспекті закріплені, зокрема, повноваження Президента України, який, згідно з Конституцією України (ст. 102), є не тільки главою держави і виступає від її імені, а й гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Визнання Президента України главою держави має суттєве значення. Після політичної реформи 2004 р. Конституція виходить з того, що Президент не належить до виконавчої гілки державної влади. З іншого боку, повноваження Президента України сформульовані в оновленій Конституції таким чином, що це вимагає від нього політичної відповідальності за діяльність поданих ним на затвердження Верховною Радою України окремих членів Кабінету Міністрів, Голови Служби безпеки України, а також призначених ним голів місцевих державних адміністрацій.

Як свідчить світова практика, нормальному представництву держави у внутрішній політиці і міжнародних відносинах більше відповідає ситуація, коли президенту належить статус глави держави, а не просто вищої посадової особи або глави виконавчої влади. Слід врахувати й те, що важливим завданням президента будь-якої країни є забезпечення функціонування органів державної влади, держапарату в межах певного стратегічного вектора, політичного курсу.

Політична позиція президента часто нагадує роль політичного арбітра у взаєминах між окремими гілками та органами державної влади. Це особливо помітно в тих випадках, коли президент обирається на свій пост не парламентом, а всенародним голосуванням (Франція, Португалія, Болгарія, Польща). У цілому ж визнання президента гла-

вою держави є традиційним у конституціях багатьох країн світу. Подібна характеристика президентів міститься, наприклад, у конституціях Росії, Казахстану, Республіки Молдова.

Правовий аналіз вітчизняного Основного Закону дає підстави для висновку про те, що Президент України посідає особливе місце в системі органів державної влади і не належить виключно до жодної з гілок державної влади, про які йдеться у ст. 6 Конституції. Він отримує свої повноваження безпосередньо від народу, оскільки обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на п'ять років.

Водночас високий статус Президента України не означає відсутності його політичної та юридичної відповідальності перед народом. Його повноваження обмежені п'ятирічним терміном. Одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд. Вибори Президента проводяться на альтернативній основі. У разі вчинення Президентом державної зради або іншого злочину він може бути усунений зі свого поста Верховною Радою України в порядку процедури імпичменту. Акти Президента можуть бути визнані неконституційними за рішенням Конституційного Суду України.

Реалізуючи свою політичну волю, Президент України може вживати тільки закріплені за ним Конституцією і законами України повноваження, тобто діяти виключно в межах її приписів. У цьому розумінні на нього повною мірою поширюються норми, передбачені статтями 19, 90, 106, 110–112 Основного Закону України. У тексті офіційної присяги Президента України є такі слова: «Зобов'язуюсь... додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі».

Президент України — гарант додержання Конституції України. Таким чином, він суттєво впливає на режим стабільності закріпленого в Україні конституційного ладу і законності, забезпечення прав людини і громадянина, утвердження конституціоналізму в цілому. Положення ст. 102 Конституції свідчать про те, що Президент України несе персональну відповідальність за узгоджену безперервну роботу механізмів захисту Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, за вжиття заходів щодо ефективного функціонування всіх владних державних структур у конституційному режимі.

Президент України вступає на пост не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народові на урочистому засіданні Верховної Ради України.



Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України. Президент України складає присягу такого змісту: «Я, (ім'я та прізвище), волею народу обраний Президентом України, заступаючи на цей високий пост, урочисто присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі».

Президент України, обраний на позачергових виборах, складає присягу у п'ятиденний строк після офіційного оголошення результатів виборів. На час виконання своїх повноважень він користується **правом недоторканності**. З юридичної точки зору положення означає, що Президент України не несе на час виконання своїх повноважень кримінальної відповідальності, проти нього також не може бути порушена кримінальна справа<sup>1</sup>. За посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону. Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки він не був усунений з поста в порядку імпічменту.

Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України. Його **повноваження припиняються достроково** в разі: 1) відставки; 2) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; 3) усунення з поста в порядку імпічменту; 4) смерті.

Відставка Президента України набуває чинності з моменту проголошення ним особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України. Неможливість виконання Президентом своїх повноважень за станом здоров'я має бути встановлена на засіданні парламенту України і підтверджена рішенням, прийнятим більшістю від її конституційного складу на підставі письмового подання Верховного Суду України — за зверненням Верховної Ради України, і медичного висновку.

На основі ст. 111 Конституції України Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку **імпічменту** в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. Питання

<sup>1</sup> Див.: Рішення Конституційного Суду України № 9–рп/2003 від 10.12.2003 р. // Конституція України (з офіційними тлумаченнями Конституційного Суду України). – Харків: КСИЛОН, 2006. — С. 305.

про його усунення з поста ініціюється звичайною більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради України.

Для проведення розслідування парламент України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Висновки і пропозиції цієї комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради, яка за наявності підстав не менш як двома третинами голосів від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України.

Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту приймається парламентом України не менш як трьома четвертими голосів від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, у яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

У разі дострокового припинення повноважень Президента України, відповідно до ст. 108–111 Конституції України, виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України, який в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6–8, 10–13, 22, 24, 25, 27, 28 ст. 106 Конституції України. Це означає, що він не може звертатися з посланнями до народу, призначати всеукраїнський референдум щодо внесення змін до Конституції України або за народною ініціативою, припиняти повноваження Верховної Ради України, вносити до Верховної Ради подання про призначення Міністра оборони та Міністра закордонних справ України, призначати на посаду та звільняти з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України, призначати на посади та звільняти з посад третину складу Конституційного Суду України, здійснювати помилування тощо.

## § 2. Вибори Президента України

Основи виборів Президента України встановлюються Конституцією України, згідно з якою Президентом України 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. Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку (ст. 103 Конституції України). Організація і проведення виборів Президента України регулюється Конституцією України, Законом України «Про вибори Президента України» в редакції від 18 березня 2004 р., Законом України «Про Центральну виборчу комісію» та іншими.

Чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю останнього місяця п'ятого року його повноважень. У разі дострокового припинення повноважень вибори Президента проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення його повноважень.

Вибори президента будь-якої країни безпосередньо народом — це більш демократична практика, ніж вибори президента парламентом (ФРН) або колегією виборщиків (США). У сучасних умовах такі вибори передбачені конституціями Австрії, Фінляндії, Румунії, Словенії, Литви тощо. Проте ця відмінність не має принципового значення. Головним у цьому разі є те, що шляхом загальних виборів Президент України одержує свій мандат безпосередньо від народу, що дає йому можливість бути політично незалежною, автономною щодо інших гілок державної влади в Україні фігурою.

Право висування кандидатів на пост Президента України належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через політичні партії та їх виборчі блоки, а також шляхом самовисування в порядку, визначеному законом. Вибори Президента України призначаються Верховною Радою України (ст. 85 Конституції України). Останні чергові вибори Президента України відбулися у 2004 р. У результаті народного волевиявлення Президентом України був обраний Віктор Ющенко.

**Вибори Президента України здійснюються на засадах:** 1) законності та заборони незаконного втручання будь-кого у виборчий процес; 2) політичного плюралізму та багатопартійності; 3) публічності та відкритості; 4) свободи передвиборної агітації; 5) рівності всіх кандидатів на пост Президента України; 6) рівних можливостей доступу кандидатів до засобів масової інформації.

Вибори Президента України є загальними. Право обирати Президента мають громадяни України, яким на день виборів виповнилося

вісімнадцять років. Вибори Президента України можуть бути черговими, позачерговими (достроковими) і повторними.

Вибори Президента України є рівними, тобто громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах і кожен виборець має один голос. Вибори є прямими, що означає, що Президент обирається безпосередньо народом. Голосування на виборах Президента України є таємним; контроль за волевиявленням виборців забороняється. Підготовка і проведення виборів Президента здійснюється шляхом прозорих і відкритих для громадськості процедур.

Вибори Президента України проводяться по єдиному загальнодержавному одномандатному виборчому округу, який включає всю територію України. Територія цього округу поділяється на 225 територіальних виборчих округів. Рішення про їх утворення приймається Центральною виборчою комісією (далі — ЦВК) не пізніше як за 110 днів до дня виборів. Список територіальних округів із зазначенням їх номерів ЦВК публікує в офіційних засобах масової інформації.

Для проведення голосування і підрахунку голосів на виборах Президента України територія селищ, міст, районів у містах, що входять до складу територіального виборчого округу, поділяється на виборчі дільниці. Виборчі дільниці можуть бути звичайними, спеціальними та закордонними. Звичайні виборчі дільниці утворюються з розрахунку на кількість виборців від 20 до 3000 осіб.

Для організації роботи по виборах Президента утворюються виборчі комісії: Центральна, територіальні (225), дільничні (понад 30 тисяч). Центральна виборча комісія (ЦВК) є державним органом, який утворюється відповідно до Конституції України та Закону України «Про Центральну виборчу комісію». Територіальні комісії утворюються не пізніше як за 80 днів до дня проведення виборів Президента України. До їх складу включаються всі внесені представники від кандидатів на пост Президента України. Голова, заступник голови та секретар територіальної виборчої комісії не можуть бути представниками одного й того ж кандидата. Це має суттєве значення для забезпечення режиму законності в процесі проведення виборів.

Дільничні виборчі комісії утворюються відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як за 35 днів до дня виборів. Повноваження територіальних та дільничних виборчих комісій починаються з дня, наступного після прийняття рішень про їх утворення і закінчуються через 15 днів після офіційного оприлюднення ЦВК повідомлення про результати виборів Президента.

Повноваження виборчих комісій різних рівнів визначаються їх завданнями і функціями. Зокрема, Центральна виборча комісія приймає обов'язкові для застосування виборчими комісіями роз'яснення з питань Закону «Про вибори Президента України», контролює використання призначених на проведення виборів коштів Державного бюджету України, проводить реєстрацію кандидатів на пост Президента України, вирішує питання використання засобів масової інформації для проведення передвиборної агітації, забезпечує виготовлення передвиборних плакатів кандидатів, здійснює контроль за надходженням та використанням коштів особистих виборчих фондів кандидатів, забезпечує централізоване виготовлення бюлетенів установленого зразка тощо.

Територіальна виборча комісія здійснює в межах відповідного територіального виборчого округу контроль за додержанням законодавства про вибори Президента України, утворює виборчі дільниці, встановлює їх нумерацію, спрямовує діяльність дільничних виборчих комісій, контролює складання списків виборців і подання їх для загального ознайомлення, реєструє офіційних спостерігачів від кандидатів та партій (блоків) у відповідному територіальному окрузі, встановлює підсумки голосування по округу тощо.

Дільнична виборча комісія перевіряє точність списку виборців на виборчій дільниці, організовує на виборчій дільниці голосування, проводить підрахунок голосів, поданих в день голосування на виборчій дільниці, розглядає в межах своїх повноважень звернення, заяви і скарги з питань підготовки виборів та організації голосування на дільниці та приймає по них рішення тощо.

Для проведення виборів Президента України виконавчими органами сільських, селищних, міських (де немає районних рад), районних у містах рад або органами, що відповідно до закону здійснюють їх повноваження, складаються загальні списки виборців по кожній виборчій дільниці, до яких включаються всі громадяни, які на день виборів досягли або досягнуть вісімнадцятирічного віку.

Важливою стадією виборчого процесу є висування і реєстрація кандидатів у Президенти України. Право висувати кандидата на пост Президента України належить політичним партіям, які були зареєстровані в Міністерстві юстиції не пізніше як за один рік до дня виборів. Це право реалізується партією як безпосередньо, так і через об'єднання партій у виборчий блок. Кандидатом на пост Президента від партії або виборчого блоку партій може бути як член цієї партії, так і позапартійний громадянин. Висунення кандидата виборчим блоком партій здійс-

снюється на міжпартійному з'їзді (зборах, конференції). З'їзд має право висувати кандидата на пост Президента України за умови, що в ньому бере участь не менш як 200 делегатів.

Кандидат у Президенти може брати участь у виборах якщо його кандидатуру підтримає своїми підписами не менш як 500 тисяч громадян України, які мають право голосу, в тому числі не менш як по 20 тисяч громадян у кожному з двох третин регіонів (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь) України. ЦВК у триденний строк з дня реєстрації кандидата приймає рішення про затвердження форми підписного листа для кожного кандидата.

Ніхто не має права примушувати виборця підтримати кандидата, платити коштами, товарами або послугами за підписи, а також перешкоджати йому в підтримці конкретних кандидатів. В одному підписному листі мають бути підписи мешканців лише одного населеного пункту. Забороняється організувати збирання підписів на підприємствах, в установах і організаціях.

Якщо висування кандидата на пост Президента України здійснюється шляхом самовисунення, то громадянин, який відповідно до Конституції може бути обраний Президентом України, повинен подати до ЦВК засвідчену в установленому порядку заяву про самовисунення кандидатом на пост Президента України.

У заяві про самовисунення має бути підтверджена згода кандидата на оприлюднення його біографічних відомостей, а також декларації про майно та доходи. У заяві про самовисунення кандидат у Президенти зобов'язується передати протягом місяця після офіційного оприлюднення результатів виборів в управління іншій особі належні йому підприємства та корпоративні права і припинити діяльність чи скласти представницький мандат, які вважаються за законом несумісними з постом Президента України.

Усі кандидати на пост Президента вносять на спеціальний банківський рахунок ЦВК грошову заставу в розмірі 500 тисяч гривень.

Важливою стадією виборчого процесу є **проведення передвиборної агітації**. За законом агітація починається наступного дня після реєстрації кандидата на пост Президента ЦВК і закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем виборів. Передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції і законам України. Встановлено, що громадяни України мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів, їх політичні, ділові та особисті якості, вести

агітацію за або проти кандидатів на зборах, мітингах, у дискусіях, пресі, на радіо і телебаченні. За рахунок коштів, що виділяються з Державного бюджету України на проведення виборчої кампанії, ЦВК забезпечує виготовлення передвиборних плакатів кандидатів. Їх виготовляють з розрахунку — по п'ять плакатів кожного з кандидатів на одну виборчу комісію.

Кандидатам у Президенти України надається право безоплатного користування державними засобами масової інформації шляхом надання їм рівноцінного і однакового за обсягом часу мовлення на загальнодержавному рівні, а також у межах окремих регіонів. Вони мають право на безоплатне розміщення текстів своїх передвиборних програм обсягом до 12 тисяч друкованих знаків у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр».

Забороняється брати участь у передвиборній агітації особам, які не є громадянами України, а також органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам. Участь у передвиборній агітації забороняється також членам виборчих комісій під час виконання ними своїх службових обов'язків. Фінансування передвиборної агітації здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, а також коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України.

Законодавство встановлює гарантії діяльності кандидатів на пост Президента України. Кожен із них має право мати в кожному з територіальних округів по одній довірений особі, а також п'ять довірених осіб на території загальнодержавного виборчого округу.

**Голосування** проводиться в день виборів або в день повторного голосування з 8-ї до 20-ї години. На закордонних виборчих дільницях голосування проводиться за місцевим часом тієї країни, у якій були утворені дільниці. Про час і місце голосування дільнична виборча комісія сповіщає виборців не пізніше як за сім днів до дня виборів. Голосування проводиться в спеціально відведених приміщеннях. Кожен виборець голосує особисто. Голосування за інших осіб не допускається. Виборчі бюлетені видаються виборцям членами дільничної виборчої комісії на підставі списку виборців за умови пред'явлення документа, що засвідчує його особу. У бюлетені для голосування виборець робить позначку «плюс» (+) або іншу, що засвідчує його волевиявлення, у квадраті проти прізвища кандидата, за якого він голосує.

**Підрахунок голосів** на виборчій дільниці здійснюється виключно членами дільничної виборчої комісії в тому ж приміщенні, де відбува-

лося голосування. Під час підрахунку голосів ніхто не має права робити позначок або записів на бюлетенях для голосування. У новому виборчому законі дуже детально вписана процедура підрахунку голосів. На підставі протоколів дільничних виборчих комісій територіальна виборча комісія на своєму засіданні підраховує результати виборів по округу. У свою чергу, ЦВК на підставі протоколів територіальних виборчих комісій про підсумки голосування в межах відповідних округів не пізніше як на десятий день з дня виборів встановлює результати голосування по виборах Президента України, про що складається протокол.

**Обраним** Президентом України вважається кандидат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. При повторному голосуванні обраним Президентом України вважається кандидат, який за підсумками повторного голосування одержав більшу, ніж інший кандидат, кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. У разі коли повторне голосування проводилося лише по одній кандидатурі, кандидат вважається обраним Президентом України, якщо він одержав більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

### § 3. Повноваження Президента України

Згідно зі ст. 106 Конституції України, Президент України має широкі повноваження в різних сферах державного життя. В одних випадках ці повноваження належать виключно йому, в других — вони перетинаються з повноваженнями інших органів державної влади. Конституція України чітко розмежовує функції Президента України і Кабінету Міністрів України, а також функції Президента, як глави держави, і Верховної Ради України, як єдиного органу законодавчої влади.

Водночас повноваження Президента у його відносинах з Верховною Радою дають можливість розглядати главу Української держави як повноправного учасника законодавчого процесу. По-перше, Президенту належить право законодавчої ініціативи, по-друге, законопроекти, визнані Президентом як невідкладні, розглядаються Верховною Радою в позачерговому порядку. Крім того, Президент підписує всі закони, прийняті Верховною Радою України. З іншого боку, Президент України має **право вето** щодо законопроектів, що були прийняті Верховною Радою України (ч. 2 ст. 94 Конституції).



Президент має повноваження призначати всеукраїнський референдум щодо внесення змін до Конституції України (ст. 156 Конституції), а також проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

Президент має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених ч. 2 ст 90 Конституції України.

Президент звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до парламенту України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

**Основні повноваження** Президента України передбачаються в ст. 106 Конституції України. Зокрема, Президент України: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією; вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції; вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; очолює

Раду національної безпеки і оборони України; вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та в разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; приймає в разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України; утворює суди у визначеному законом порядку; присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини; нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними; приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, а також про надання притулку в Україні; здійснює помилування; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Президент очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка, за Конституцією, є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони. Президент формує персональний склад цієї Ради. У свою чергу, Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони країни. До складу Ради національної безпеки і оборони України входять за посадою Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. У її засіданнях може брати участь Голова Верховної Ради України. Рішення Ради вводяться в дію указами Президента України.

Згідно з вимогами п. 28 ст. 106 Конституції України, Президент створює в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Головним із таких органів нині є Секретаріат Президента України.

## § 4. Акти Президента України

Державна діяльність Президента України реалізується через спеціальні нормативно-правові акти: укази і розпорядження. Як встановлено ч. 3 ст. 106 Конституції, Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази й розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

**Указ Президента України** — це правовий акт, адресований до невизначеного кола юридичних та фізичних осіб, державних органів та організацій.

Укази Президента України можуть бути нормативними і ненормативними. До останніх належать, наприклад, укази про призначення конкретної особи на відповідну посаду. Прикладом нормативного указу Президента України може бути Указ «Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами» від 4 березня 1998 р., Указ «Про захист прав власників земельних часток (паїв)» від 21 квітня 1998 р. та ін.

**Розпорядження Президента України** — це акт індивідуально-організаційного характеру.

Акти Президента України видаються ним самостійно або на основі згоди парламенту України або Кабінету Міністрів України. Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 ст. 106 Конституції України<sup>1</sup>, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

## Контрольні запитання

1. У чому полягає головна специфіка конституційно-правового статусу Президента України?
2. Охарактеризуйте в загальних рисах порядок обрання Президента України.
3. Якою компетенцією володіє Президент України в різних сферах?
4. Які акти приймає Президент України? Чим вони різняться між собою та відрізняються від актів Верховної Ради України?

<sup>1</sup> Йдеться про повноваження щодо призначення і звільнення глав дипломатичних представництв України, очолювання Ради національної безпеки і оборони України, введення надзвичайного стану та оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, утворення судів.

# ВИКОНАВЧА ВЛАДА В УКРАЇНІ

## § 1. Система органів державної виконавчої влади

**Виконавча влада** — це самостійна гілка державної влади, на яку покладається здійснення постійного управління різними сферами та забезпечення виконання Конституції України, законів і підзаконних нормативно-правових актів.

У системі органів державної влади в Україні особлива роль належить органам державної виконавчої влади<sup>1</sup>, оскільки вони здійснюють виконавчо-розпорядчу та організаційну діяльність, тобто організують реальне виконання, втілення в життя законів та інших нормативно-правових актів, які приймаються шляхом всеукраїнського референдуму, Верховною Радою України або Президентом України. Діяльність органів державної виконавчої влади є підзаконною, вона не може виходити за межі, визначені Конституцією України та законами України і суперечити їм. Для здійснення покладених на них функцій органи державної виконавчої влади наділені значними розпорядчими державно-владними повноваженнями, мають право видавати юридичні акти загальнообов'язкового характеру.

Систему органів державної виконавчої влади в Україні становлять органи різних рівнів: 1) Кабінет Міністрів України — вищий орган у системі органів виконавчої влади; 2) центральні органи виконавчої влади: міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; 3) обласні державні адміністрації; 4) Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; 5) районні державні адміністрації; 6) районні державні адміністрації в містах Києві та Се-

<sup>1</sup> Йдеться саме про *державні* органи виконавчої влади, оскільки в Україні діють також виконавчі органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади АРК (Рада міністрів, міністерства АРК, республіканські комітети АРК), на які також покладено здійснення виконавчих функцій, але які за своєю юридичною природою не є державними органами, адже вони представляють інтереси відповідної територіальної громади (чи спільні інтереси територіальних громад) або інтереси населення автономії.

вастополі; 7) територіальні органи міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (управління, департаменти, відділи тощо).

За порядком діяльності органи державної виконавчої влади поділяються на: **колегіальні** (Кабінет Міністрів України) та **єдиначальні** (міністерства, місцеві державні адміністрації); за характером компетенції бувають **загальної** (Кабінет Міністрів України), **галузевої** (Міністерство освіти і науки України) та **міжгалузевої (спеціальної) компетенції** (Антимонопольний комітет України, Державна податкова адміністрація України); назви мають такі: **кабінет, рада, міністерство, державний комітет, департамент, казначейство, служба, комітет, комісія, фонд, адміністрація, агентство, управління, відділ** тощо.

**Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України.** *Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, колегіальним органом державної виконавчої влади загальної компетенції.* Уряд України здійснює виконавчу владу безпосередньо і через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує й контролює діяльність цих органів. Правовий статус уряду визначається Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р. Кабінет Міністрів України є відповідальним перед Президентом України, підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України.

До складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. До складу уряду не входять керівники державних комітетів та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Після внесення у 2004 р. змін до Конституції України порядок формування уряду суттєво змінився. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України. Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Причому пропозиції щодо кандидатури для призначення на посаду Прем'єр-міністра України має право подати главі держави лише коаліція депутатських фракцій у парламенті (або ж депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту), а Президент України не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції вносить цю кандидатуру до Верховної Ради України.

За загальним правилом члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України вносить коаліція депутатських фракцій. Разом з тим Міністр оборони та Міністр закордонних справ призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України. Рішення про призначення Прем'єр-міністра України та інших членів уряду ухвалюється парламентом більшістю від його конституційного складу.

Парламент України здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, розглядає і приймає рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, яка має бути подана для затвердження до Верховної Ради України в місячний строк після сформування уряду. Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності уряду.

Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу або Президента України зобов'язана розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів і має право ухвалити резолюцію недовіри до нього більшістю від конституційного складу Верховної Ради. Прийняття такої резолюції має наслідком відставку Кабінету Міністрів України. Утім, 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 та протягом останньої сесії Верховної Ради України.

Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра України, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України мають наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. У такому разі Верховна Рада України має сформувати новий персональний склад уряду протягом шістдесяти днів після відставки попереднього.

Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України, згідно з Конституцією, має значні **повноваження**: 1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики дер-

жави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; 2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; 4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; 5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 6) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає парламенту України звіт про його виконання; 7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; 9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; 10) утворює, реорганізовує та ліквідує, відповідно до закону, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; 11) призначає на посади і звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України. Крім зазначених вище Уряд має виконувати й інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Порядок організації діяльності, пов'язаної з виконанням його повноважень, визначається Регламентом Кабінету Міністрів, затвердженим Постановою Уряду № 950 від 18 липня 2007 р.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає **постанови** і **розпорядження**, які є обов'язковими до виконання. Його акти приймаються колегіально після обговорення на засіданні уряду і підписуються Прем'єр-міністром України.

З метою забезпечення ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів України, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, проектів концепцій, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, утворюються **урядові комітети**. Перелік урядових комітетів та їх посадовий склад затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Для організаційного, експертно-аналітичного, правового, інформаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності уряду створюється Секретаріат Кабінету Міністрів України.

## § 2. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади

Систему центральних органів виконавчої влади України становлять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом<sup>1</sup>.

Всупереч імперативним конституційним приписам щодо необхідності законодавчого визначення статусу всіх органів державної виконавчої влади правовий статус лише деяких центральних органів виконавчої влади встановлено законом. Правовий статус переважної більшості міністерств, державних комітетів та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом встановлено положеннями, затвердженими підзаконними актами, зокрема постановами Кабінету Міністрів України<sup>2</sup>.

**Міністерство** є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розробку і реалізацію державної політики. На виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень він визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства і шляхи досягнення поставлених цілей. Провідне місце міністерств обумовлено тим, що лише їх керівники входять до складу Кабінету Міністрів України і безпосередньо беруть участь у визначенні державної політики. З метою обговорення найбільш важ-

<sup>1</sup> Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1572/99 від 15 грудня 1999 р. (зі змінами 28 квітня 2007 р.).

<sup>2</sup> Так, наприклад, статус контрольно-ревізійної служби, яка входить до Міністерства фінансів України, встановлено Законом України «Про державну контрольно-ревізійну службу України» від 26 січня 1993 р., статус Міністерства юстиції України — Положенням про Міністерство юстиції України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2006 р. № 1577, статус МВС України — Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 р. № 1383, статус Міністерства економіки України — Положенням про Міністерство економіки України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2007 р. № 777.



ливих питань діяльності в міністерстві утворюється колегія у складі міністра, його заступників та інших керівних працівників.

На сьогодні в Україні створені й функціонують такі міністерства: аграрної політики; з питань житлово-комунального господарства; внутрішніх справ; вугільної промисловості; економіки; закордонних справ; культури і туризму; оборони; освіти і науки; охорони здоров'я; охорони навколишнього природного середовища; палива та енергетики; праці та соціальної політики; промислової політики; регіонального розвитку та будівництва; транспорту та зв'язку; з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; у справах сім'ї, молоді та спорту; фінансів; юстиції.

**Державний комітет (державна служба)** є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України і забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання. Державний комітет (державну службу) очолює його голова. В Україні створено і функціонують сім державних комітетів України та п'ять інших центральних органів виконавчої влади, статус яких прирівнюється до державного комітету України. Зокрема, це державні комітети архівів, лісового господарства, телебачення і радіомовлення, з державного матеріального резерву, по водному господарству, по земельних ресурсах; у справах національностей та релігій, а також Вища атестаційна комісія України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державна служба автомобільних доріг України, Державна служба України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації, Пенсійний фонд України.

**Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом** має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження. Щодо нього може встановлюватися спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

В Україні створені й функціонують такі центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: Адміністрація Державної при-

кордонної служби України; Головне управління державної служби України; Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України; Державна митна служба України; Державна податкова адміністрація України; Державна служба експортного контролю України; Державна судова адміністрація України; Державний департамент України з питань виконання покарань; Державне агентство України з інвестицій та інновацій; Державний комітет статистики України; Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва; Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики; Державний комітет фінансового моніторингу України; Державний комітет ядерного регулювання України; Міністерство економіки України; Національна комісія з питань регулювання зв'язку України; Національна комісія регулювання електроенергетики України; Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів; Національне космічне агентство України.

У складі апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади утворюються такі структурні підрозділи: департамент, самостійне управління, самостійний сектор, відділ у складі департаменту.

### § 3. Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій

Систему місцевих органів державної виконавчої влади становлять: 1) обласні державні адміністрації; 2) Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; 3) районні державні адміністрації; 4) районні державні адміністрації в містах Києві та Севастополі; 5) територіальні органи міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (управління, відділи).

В Україні створено 24 обласні держадміністрації, 2 міські держадміністрації (м. Києва та м. Севастополя), 14 районних у містах (у м. Києві та м. Севастополі) держадміністрацій та 490 районних держадміністрацій.

**Місцеві державні адміністрації** здійснюють виконавчу владу в областях, районах, містах Києві та Севастополі. У межах своїх повноважень вони здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також реалізують повно-

важення, делеговані їм відповідними радами. Особливості здійснення виконавчої влади в містах Києві та Севастополі, згідно з Конституцією України, визначаються окремими законами України. В районах Автономної Республіки Крим створюються районні державні адміністрації, які підпорядковуються Раді міністрів Автономної Республіки Крим, Кабінету Міністрів України та Президентові України.

Місцеві держадміністрації діють на засадах: 1) відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; 2) верховенства права; 3) законності; 4) пріоритетності прав людини; 5) гласності; 6) поєднання державних і місцевих інтересів.

Місцеві держадміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. та іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня. Районні держадміністрації в Автономній Республіці Крим керуються у своїй діяльності Конституцією України і законодавчими актами України, а також актами Верховної Ради та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими в межах їх повноважень.

Склад місцевої державної адміністрації формує її голова. До складу місцевої держадміністрації входять її голова, його перший заступник, заступники, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів. У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідної місцевої держадміністрації, її голова визначає структуру держадміністрації, утворює відділи, управління та інші структурні підрозділи галузевої, міжгалузевої та внутрішньогалузевої компетенції. Примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України. Голова місцевої державної адміністрації затверджує штатний розпис державної адміністрації та положення про її структурні підрозділи.

Місцеву державну адміністрацію очолює її голова, який призначається на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. Кандидатури на посади голів обласних держадміністрацій вносяться на розгляд Кабінету Міністрів Прем'єр-міністром України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України головами відповідних обласних держадміністрацій. На кожну посаду вноситься одна кандидатура. У разі відхилення Президентом України поданої кандидатури відповідно

Прем'єр-міністр України чи голова обласної державної адміністрації вносять на розгляд Кабінету Міністрів України нову кандидатуру.

Пропозиції щодо призначення на посаду або звільнення з посади голови районної державної адміністрації в Автономній Республіці Крим вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Призначення першого заступника та заступників голови, а також керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації в Автономній Республіці Крим здійснюється головою відповідної державної адміністрації за погодженням з відповідними посадовими особами Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації. Як голова Київської міської державної адміністрації Київський міський голова є відповідальним перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним Кабінету Міністрів України<sup>1</sup>.

Районну в місті Києві державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана головою районної в місті Києві ради, яка Президентом України призначається на посаду голови районної в місті Києві державної адміністрації<sup>2</sup>.

Перший заступник та заступники голови Київської міської адміністрації, повноваження яких стосуються сфери виконавчої влади, призначаються на посади і звільняються з посад Київським міським головою за погодженням відповідно з Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

Повноваження голів місцевих держадміністрацій припиняються Президентом України. Підставами їх припинення є: порушення вимог несумісності, висловлення недовіри більшістю (дві третини) голосів від складу відповідної ради, за власною ініціативою Президента України тощо.

На посади в місцеві держадміністрації призначаються лише громадяни України. Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих держадміністрацій не можуть бути народними депутатами України або мати інший представницький мандат, суміщати свою

<sup>1</sup> Див.: Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 р.

<sup>2</sup> Див.: Рішення Конституційного Суду України від 13 жовтня 2005 р.

службову діяльність з іншою, в тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої діяльності в позаробочий час, входить до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку. Не можуть бути призначені на посади в місцеві державні адміністрації особи, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Згідно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації», голова адміністрації в межах своїх повноважень видає *розпорядження*, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів — *накази*. Розпорядження голів місцевих держадміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

При здійсненні влади на місцях зазвичай виникають дві протилежні тенденції — централізації та децентралізації. Держава за своєю природою тяжіє до централізації з метою забезпечення загальнодержавних, загальнонаціональних інтересів. Територіальні громади прагнуть до самостійного вирішення питань місцевого значення, до самоврядування і, отже, до децентралізації. Тому поступ України на шляху державотворення і формування громадянського суспільства значною мірою залежить від оптимального поєднання цих тенденцій. Задля цього в Конституції України 1996 року для органів місцевого самоврядування передбачені певні можливості впливу на голову місцевої державної адміністрації. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Якщо таку недовіру висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, то Президент України зобов'язаний прийняти рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації. Якщо ж недовіра голові місцевої державної адміністрації з боку відповідної ради висловлена простою більшістю депутатів, тоді Президент України приймає рішення на власний розсуд, але при цьому він має дати раді обґрунтовану відповідь.

Місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні й підконтрольні йому. Голови обласних держадміністрацій інформують Президента і Кабінет Міністрів України і щорічно звітують перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне й інше стано-

вище на відповідній території. У зв'язку з тим, що міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, Київська та Севастопольська міські держадміністрації підпорядковані безпосередньо Кабінету Міністрів України, є підзвітними і підконтрольними Президентові України. Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих держадміністрацій підзвітні й підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

Обласні держадміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних держадміністрацій і здійснюють контроль за їх діяльністю. Рада міністрів Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень спрямовує й контролює діяльність районних державних адміністрацій. Голови районних держадміністрацій зобов'язані регулярно інформувати про свою діяльність голів обласних держадміністрацій, а в Автономній Республіці Крим — її Раду міністрів, щорічно та на вимогу звітувати перед ними.

Разом з тим, якщо відповідні районні чи обласні ради делегували частину своїх повноважень місцевим держадміністраціям, то останні при здійсненні таких повноважень є підзвітними й підконтрольними також і цим радам.

Розпорядження голови держадміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, можуть бути скасовані Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої держадміністрації вищого рівня або в судовому порядку. Тобто Президент України і Кабінет Міністрів України мають право скасувати акти голови місцевої держадміністрації будь-якого (обласного, міст Києва та Севастополя, районного) рівня, а голова обласної держадміністрації — розпорядження голів районних державних адміністрацій, які їйому підзвітні й підконтрольні.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим має право скасовувати розпорядження голів відповідних районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, іншим актам законодавства України, а також нормативно-правовим актам Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішенням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, що не суперечать законодавству України.

**До відання місцевих державних адміністрацій** належить вирішення питань: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відпо-

відних територій; 2) бюджету, фінансів та обліку; 3) управління майном, приватизації та підприємництва; 4) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 5) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; 6) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 7) зовнішньоекономічної діяльності; 8) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 9) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві держадміністрації здійснюють також ті повноваження місцевого самоврядування, які делеговані їм відповідними обласними чи районними радами. Делегування радами своїх повноважень має супроводжуватися передачею держадміністраціям фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення.

Кабінет Міністрів України може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня, що передбачає передачу їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Законодавство надає місцевим державним адміністраціям значні **контрольні повноваження**. У межах, визначених Конституцією і законами України, вони здійснюють на відповідних територіях державний контроль за: 1) збереженням і раціональним використанням державного майна; 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду; 5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; 6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; 7) додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів; 8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; 9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; 10) охороною праці та своєчасною

і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці; 11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; 12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію.

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» визначаються **основні галузеві повноваження місцевих держадміністрацій**: у сфері соціально-економічного розвитку; бюджету та фінансів; управління 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, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї і молоді; соціального забезпечення та соціального захисту населення; зайнятості населення, праці та заробітної плати; забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян; міжнародних та зовнішньоекономічних відносин; оборонної роботи.

**Органами державної виконавчої влади на місцях є також** територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що не входять до системи місцевих державних адміністрацій і не підпорядковані їм. До них належать територіальні управління Укрзалізниці, управління та відділи Міністерства внутрішніх справ в областях, районах, містах, районах міст, на транспорті, управління Служби безпеки України в областях, військові комісаріати Міністерства оборони України тощо. Керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, призначаються і звільняються з посад за погодженням з головою відповідної державної адміністрації, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Особливістю організації місцевої державної виконавчої влади в Україні є те, що частина її повноважень здійснюється органами місцевого самоврядування. Це так звані делеговані повноваження органів місцевого самоврядування. Держава фінансує здійснення цих повноважень, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Це такі повноваження, як контроль за використанням і охороною землі, водойм, надр, лісів; реєстрація права влас-



ності на землю; реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності; контроль за додержанням проектів будівництва; реєстрація статутів добровільних об'єднань громадян тощо.

На такі органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, як Рада міністрів, міністерства і республіканські комітети Автономної Республіки Крим, також покладається здійснення не лише власних виконавчих функцій і повноважень, але й державних функцій і повноважень, делегованих законами України.

## Контрольні запитання

1. Які органи належать до системи виконавчої влади в Україні?
2. Дайте класифікацію органів державної виконавчої влади за різними ознаками.
3. Які повноваження Кабінету Міністрів України?
4. Охарактеризуйте систему центральних органів виконавчої влади в Україні. У чому полягає специфіка їх повноважень?
5. Що входить до системи місцевих органів державної виконавчої влади?
6. Проаналізуйте конституційно-правовий статус місцевої державної адміністрації.

# КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

## § 1. Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції

Повноваження, порядок створення і діяльності Конституційного Суду України регламентується Конституцією України (розділ XII), Законом «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р., Регламентом Конституційного Суду України від 5 березня 1997 р.

Конституційний Суд України є **єдиним органом конституційної юрисдикції** в Україні, який вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Визначивши правовий статус Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, Конституція тим самим виходить із того, що Конституційний Суд є незалежним від законодавчої, виконавчої та судової влади. Як конституційний орган держави він не входить до системи судів України загальної юрисдикції. Специфіка його діяльності полягає в тому, що він не здійснює правосуддя в повному розумінні цього слова, оскільки вирішує не спори, а питання про відповідність (конституційність) законів та інших правових актів Конституції України. Звідси випливає і основна мета діяльності Конституційного Суду України — гарантування верховенства Конституції на всій території держави.

До складу Конституційного Суду України входить 18 суддів. Особливістю порядку формування суддівського корпусу є призначення до його складу суддів Верховною Радою України, Президентом України і з'їздом суддів України. Аналогічний порядок формування Конституційного Суду передбачений, зокрема, в Італії, де участь у ньому беруть парламент, президент і вищі інстанції загальної та адміністративної юрисдикції.

В Україні кожний із зазначених суб'єктів призначає по шість суддів Конституційного Суду строком на дев'ять років, без права бути призначеним повторно. Обмеження строку призначення, а також непри-

пустимість призначення на цю посаду повторно зумовлюються значними владними повноваженнями, якими наділений Конституційний Суд.

Верховна Рада України призначає суддів таємним голосуванням за пропозицією Голови Верховної Ради, за яку проголосувало не менше однієї чверті народних депутатів від конституційного складу, за умови надання висновків відповідного парламентського комітету щодо кожної кандидатури.

Президент України, призначаючи суддів, проводить з цього питання консультації з Прем'єр-Міністром та Міністром юстиції України і видає Указ про їх призначення, скріплений підписом Прем'єр-міністра та Міністра юстиції.

З'їзд суддів на пропозицію делегатів відкритим голосуванням визначає кандидатури на посади суддів для включення їх у бюлетені для таємного голосування.

Виходячи з особливого місця Конституційного Суду в державному механізмі України, вимоги щодо кандидатів на посади суддів є досить високими. Суддями Конституційного Суду можуть бути громадяни України, які на день призначення досягли сорокарічного віку. Він повинен мати вищу юридичну освіту, стаж практичної, наукової чи педагогічної роботи не менше десяти років. Це мають бути посади юридичного профілю в правоохоронних органах, наукових, навчальних та інших закладах. Кандидат у судді повинен володіти державною мовою і проживати в Україні протягом останніх двадцяти років. На свою посаду суддя офіційно вступає з дня складання ним присяги судді Конституційного Суду України.

Граничний вік перебування судді на посаді — 65 років. Конституційний Суд зі свого складу на спеціальному засіданні шляхом таємного голосування вибирає лише на один трирічний термін Голову Конституційного Суду. Голова має досить значні повноваження. Насамперед він організовує діяльність Конституційного Суду, роботу апарату Суду, головує на засіданнях Конституційного Суду тощо. Головою Конституційного Суду України вважається обраним кандидат, за якого проголосувало більше половини від конституційного складу суддів Конституційного Суду. У разі якщо було запропоновано більше двох кандидатів і жодного з них не було обрано, проводиться повторне голосування щодо двох кандидатів, які отримали більшість голосів. У разі ж якщо Голову в обох випадках не було обрано, проводяться нові вибори з висуненням нових кандидатур.

Закон передбачає гарантії незалежності та недоторканності суддів, підстави щодо звільнення з посади та вимоги щодо несумісництва суддів. При виконанні своїх повноважень вони є незалежними і підкорюються тільки Конституції України, їм гарантується особиста недоторканність, яка полягає в тому, що суддя не може бути затриманий і заарештований без згоди Верховної Ради України до винесення вироку суду. Вони не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в Конституційному Суді України і в його комісіях, за винятком відповідальності за образу або наклеп при розгляді справ, прийнятті рішень і винесенні висновків Конституційним Судом України. Важливою гарантією їх незалежності є те, що судді не можуть перебувати в політичних партіях та профспілках, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої. Такі вимоги мають сприяти незалежності суддів при виконанні ними службових обов'язків і уникнути політизації цього органу.

Ніхто не має права припинити повноваження судді, крім випадків передбачених ст. 126 Конституції України. Так, суддя звільняється з посади<sup>1</sup>: у разі закінчення терміну, на який його обрано чи призначено; досягнення суддею 65 років; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; внаслідок порушення суддею вимог щодо несумісності (ч. 2 ст. 16 Закону); порушення суддею присяги; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; припинення ним українського громадянства; визнання його безвісно відсутнім; подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням. Повноваження судді Конституційного Суду припиняється також у разі його смерті.

Судді Конституційного Суду мають право вимагати від державних та недержавних органів, організацій, установ, посадових осіб будь-які документи та іншу інформацію з питання, яке готується до розгляду в суді, вислуховувати по цих питаннях пояснення відповідних посадових осіб. Судді мають право вирішального голосу при прийнятті рішення чи висновку Конституційного Суду. Суддя не має права на публічне висловлювання своїх поглядів щодо неконституційності актів, які перебувають на розгляді Суду.

<sup>1</sup> Після проведення конституційної реформи 2004 р. у Верховної Ради України та в Президента України з'явилися повноваження по звільненню призначених ними суддів Конституційного Суду України (п. 26 ст. 85 та п. 22 ст. 106 Конституції України).

Конституція України та Закон «Про Конституційний Суд України» передбачають можливості розпуску або призупинення діяльності Конституційного Суду. Згідно з чинним законодавством України, в разі введення воєнного або надзвичайного стану в Україні Конституційний Суд продовжує здійснювати свої повноваження.

Порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, процедура розгляду ним справ визначається Законом «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року. У цьому законі закріплено основні засади, процедури конституційного судочинства, гарантії незалежності суддів.

Деякі правові питання внутрішньоорганізаційної діяльності вирішені Регламентом Конституційного Суду, зокрема порядок обрання Голови Конституційного Суду та його заступників, утворення колегій суддів, постійних і тимчасових комісій, повноваження та порядок проведення засідання колегій суддів, засідань і пленарних засідань Конституційного Суду тощо. Ряд питань організації внутрішньої роботи унормовані іншими актами — Положеннями про постійні комісії, про секретаріат, інструкцією з діловодства тощо.

Свою діяльність Конституційний Суд України здійснює на основі принципів:

**верховенства права** — при прийнятті рішення Конституційний Суд України керується нормами Конституції України, яка закріплює ідеї справедливості;

**незалежності** — Конституційний Суд України незалежно приймає рішення з питань своєї компетенції. У його діяльність ніхто не має права втручатися, нав'язувати йому свою точку зору. Судді при здійсненні своїх повноважень підкоряються тільки Конституції України та Закону про Конституційний Суд України;

**колегіальності** — згідно із ст. 4 Закону про Конституційний Суд України, розгляд справ і прийняття рішень здійснюється Конституційним Судом колегіально. Рішення приймаються тільки суддями, які приймали участь у розгляді справи в судовому засіданні. Рішення Конституційний Суд може приймати в пленарних засіданнях, якщо при розгляді справи приймали не менш двох третин від загальної кількості суддів;

**гласності** — справи Конституційний Суд України розглядає на своїх засіданнях відкрито. У засіданні можуть брати участь Президент України, народні депутати України, Генеральний прокурор України та інші посадові особи. Закриті засідання можливі тільки у випадках, передбачених законом. Рішення щоразу ухвалюються публічно;

**повноти і всебічності розгляду справ та обґрунтування прийнятих ним рішень** — акти Конституційного Суду України приймаються відкритим голосуванням. Засідання вважається правомочним, якщо в ньому бере участь не менш двох третин складу Конституційного Суду України, а акт прийнятий, якщо за нього проголосувало не менше десяти суддів. Акти мають бути мотивовані, викладені письмово, підписані суддями, які брали участь у розгляді справи. Судді мають право на особисту думку, якщо не згодні з рішенням чи висновком Суду.

Діяльність Конституційного Суду України на таких демократичних засадах, як це свідчить уже накопичена практика його функціонування, дає підстави для висновку, що Конституційний Суд у державному механізмі України посідає досить вагоме місце. Це має суттєве значення для становлення України як демократичної правової держави.

Конституційний Суд України фінансується із державного бюджету окремим рядком. Його акти публікуються у «Віснику Конституційного Суду України», засновником якого є сам Конституційний Суд. Місцем знаходження Конституційного Суду є м. Київ.

## § 2. Повноваження Конституційного Суду України і порядок його діяльності

Повноваження Конституційного Суду, згідно зі ст. 150 Конституції України, поділяються на такі різновиди.

**Повноваження, пов'язані з вирішенням питань про відповідність Конституції законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.** Право на таке звернення до Конституційного Суду мають: Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

**Повноваження, пов'язані з офіційним тлумаченням Конституції України та законів України.** Мета такого тлумачення полягає в необхідності єдиного розуміння і застосування Конституції та законів. Тлумачення Конституційного Суду України є офіційним і обов'язковим для всіх суб'єктів правовідносин. Здійснюючи тлумачення закону, Конституційний Суд України тільки створює необхідні умови для однакового і неухильного виконання законів. Його рішення повинно

відповідати не лише букві, а й духові закону, загальним принципам права. Проте під виглядом тлумачення не повинні ухвалюватися рішення, які за змістом встановлюють нову правову норму.

**Повноваження, пов'язані з розглядом справ про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.** Маються на увазі міжнародні договори України, які вже діють, а також ті, що вносяться на ратифікацію до Верховної Ради України. Звертатись із запитом до Конституційного Суду має право Президент України та Кабінет Міністрів України. Конституційний Суд виносить рішення з цього питання у вигляді висновку.

**Повноваження, пов'язані з винесенням висновків щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.** Згідно зі ст. 111 Конституції, Президент України може бути усунений із поста в порядку імпичменту Верховною Радою України в разі скоєння ним державної зради або іншого злочину. Запит про такий висновок можливий, якщо рішення про обвинувачення Президента України буде прийнято Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу.

Законом «Про Конституційний Суд України» визначаються особливості конституційного провадження, зокрема *щодо конституційності правових актів, що викликають спори стосовно повноважень* (конституційних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування); *щодо відповідності норм чинного законодавства принципам і нормам конституції України стосовно прав та свобод людини і громадянина тощо.*

Для вирішення покладених на нього функцій Конституційний Суд України має необхідні повноваження, в тому числі процесуально-процедурного характеру. Так, він має право витребувати від органів законодавчої, виконавчої влади, об'єднань громадян та окремих громадян надання будь-яких документів чи інформації з питань, що готуються до розгляду в Конституційному Суді, викликати свідків, експертів, посадових та інших осіб, участь яких дасть можливість забезпечити об'єктивний і повний розгляд справи.

Формами звернення до Конституційного Суду України є конституційне подання та конституційне звернення. Згідно зі ст. 39 Закону «Про Конституційний Суд України», **конституційне подання** — це письмо-

ве клопотання до Конституційного Суду про визнання правового акта або окремих його положень неконституційними, про визнання конституційності міжнародного договору або про необхідність тлумачення Конституції України та законів України. Конституційним поданням визнається також звернення парламенту України про надання висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту. Суб'єктами такого подання, згідно із Законом, є Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Цей перелік є вичерпним і не підлягає розширеному тлумаченню.

**Конституційне звернення** — це клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України з метою забезпечення реалізації або захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичних осіб. Конституційне звернення також подається в письмовій формі. Суб'єктами конституційного звернення визнаються громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи.

Діючи відповідно до своєї компетенції, Конституційний Суд ухвалює рішення з питань, порушених у конституційному поданні щодо відповідності чи невідповідності законів, інших нормативно-правових актів, що розглядаються, Конституції України.

Якщо в процесі розгляду справи виявлено невідповідність Конституції інших нормативно-правових актів або окремих їх положень, а не тих, щодо яких відкрито провадження у справі, але які суттєво впливають на прийняття рішення чи надання висновку у справі, Конституційний Суд має право ухвалити рішення щодо неконституційності й таких актів або окремих їх положень (ч. 3 ст. 61 Закону).

У складі Конституційного Суду України створюються колегія суддів для розгляду питань про відкриття провадження у справах за конституційними поданнями і колегія суддів для розгляду питань про відкриття провадження у справах за конституційними зверненнями. Рішення про це приймається Конституційним Судом України впродовж першого місяця кожного календарного року. Колегії приймають рішення про відкриття провадження у справі в Конституційному Суді України або у відмові в такому провадженні.

Конституційний Суд України може відмовити в порушенні справи, якщо запит не підлягає розгляду в Конституційному Суді у зв'язку з не-



підвідомчістю справи, якщо він надійшов від органу чи посадової особи, які не мають права звернення до Конституційного Суду; невідповідності конституційного звернення, подання вимогам, передбачених Конституцією України і Законом «Про Конституційний Суд України».

Конституційний Суд України з питань, передбачених ст. 150 Конституції України, ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені. Невиконання рішень Конституційного Суду зумовлює настання відповідальності згідно з чинним законодавством.

Окрім вирішення питань, передбачених ст. 150 Конституції України, до повноважень Конституційного Суду України віднесено надання висновків щодо відповідності Конституції міжнародних договорів, укладених з іноземними державами. Предметом такого розгляду можуть бути чинні міжнародні договори незалежно від часу їх укладення. Конституційний Суд також надає висновки про відповідність Конституції України міжнародних договорів, які вносяться, відповідно до ст. 9 Конституції, до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість (ратифікацію). Можливість розгляду зазначених питань в Україні встановлюється вперше. Особлива відповідальність покладатиметься на Конституційний Суд при наданні висновку щодо відповідності Конституції чинних міжнародних договорів, оскільки той чи інший його висновок стосуватиметься й іноземної держави. Право звернення до Конституційного Суду в такому разі має лише Президент України та Кабінет Міністрів України.

Особливу увагу слід звернути на ту обставину, що в разі надання висновків про невідповідність міжнародного договору Конституції України Конституційний Суд вирішує питання щодо неконституційності цього договору повністю або окремих його частин. Питання щодо конституційності договорів, що вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їх обов'язковість, розглядаються лише до прийняття відповідного закону. Якщо провадження в цій справі Конституційним Судом відкрито, Верховна Рада зупиняє розгляд.

Надзвичайно важливою є норма ч. 2 ст. 151 Конституції, згідно з якою за зверненням Верховної Ради України Конституційний Суд України надає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту. Слід зазначити, що предметом розгляду є не наявність підстав для імпічменту, а лише процесуальні питання, пов'язані з додержанням конституційної процедури розслідування

і розгляду справи про усунення Президента України з поста. Конституційний Суд перевіряє також конституційність додержання порядку створення відповідно до ст. 111 Конституції тимчасової спеціальної слідчої комісії Верховної Ради України для проведення розслідування, правомочність складу та дій такої комісії при проведенні розслідування та прийняття рішення про звинувачення Президента України у вчиненні державної зради або іншого злочину.

Повноваження Конституційного Суду України поширюються також і на вирішення питань, передбачених ст. 159 Конституції, оскільки він дає висновки щодо відповідності вимогам статей 157, 158 Конституції внесених Президентом України або двома третинами від конституційного складу Верховної Ради законопроектів про зміни до Конституції України. Пункт 28 ст. 85 Конституції передбачає також необхідність для Конституційного Суду надання висновків щодо порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України при вирішенні питання про дострокове припинення її повноважень.

Акти Конституційного Суду України приймаються відкритим голосуванням. Засідання вважається правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як дві третини складу Конституційного Суду, а акт — прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше десяти суддів. Акти повинні бути мотивовані, викладені в письмовий формі, підписані судьями, які були присутні на відповідному засіданні при розгляді справи. Судді не мають права утримуватися від голосування, але мають право на особисту думку, якщо не згодні з рішенням чи висновком. Рішення та висновок Суду можуть бути переглянуті самим Конституційним Судом, згідно зі ст. 68 Закону, при виявленні нових обставин у справі, які не були предметом його розгляду, але були наявні під час розгляду і прийняття рішення або дачі висновку у справі.

Відповідно до ст. 152 Конституції України, закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України можуть бути визнані неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності<sup>1</sup>. Такі акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

<sup>1</sup> Слід зазначити, що, згідно зі ст. 15 Закону України «Про Конституційний Суд України», передбачена ще одна підстава для визнання правових актів неконституційними, а саме — «перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті».

## Контрольні запитання

1. У чому полягає специфіка правового статусу Конституційного Суду України?
2. Які конституційні вимоги ставлять до претендента на посаду судді Конституційного Суду України?
3. Якими нормативно-правовими актами регламентуються організація і діяльність Конституційного Суду України?
4. На основі яких принципів суддя Конституційного Суду України реалізує свої повноваження?
5. Які повноваження має Конституційний Суд України?
6. У чому полягають процедури діяльності Конституційного Суду України?

# КОНСТИТУЦІЙНИЙ СТАТУС ОРГАНІВ СУДУ І ПРОКУРАТУРИ

## § 1. Поняття і природа судової влади

В умовах становлення України як демократичної, правової, соціальної держави суттєво підвищується роль судової влади. Функцію здійснення правосуддя покладено, згідно з Конституцією України (ст. 6), на суди, які діють незалежно від законодавчої влади. Жоден орган державної влади, крім судів, не має права брати на себе функцію і повноваження по здійсненню правосуддя. Виключно суди мають право визнати особу винною у скоєнні злочину і піддати її кримінальному покаранню. Суди захищають гарантовані Конституцією права і свободи людини і громадянина (ст. 55). На підвищення ролі судів спрямоване вперше закріплене в Конституції положення про те, що компетенція суду поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі. Судова влада, як і інші гілки державної влади, виконує свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Метою правосуддя є захист конституційного ладу, прав і свобод громадян, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності.

Уперше в історії українського конституціоналізму Основний Закон України 1996 року закріпив судову владу як рівноправну і самостійну в системі інших гілок державної влади — законодавчої і виконавчої (ст. 6). У статті 1 Закону України від 7 лютого 2002 р. «Про судоустрій України» встановлено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову і що органи судової влади виконують свої повноваження виключно на підставі, у межах та порядку, передбачених Конституцією України та законами. Органи судової влади здійснюють правосуддя. Це їх виключна функція, оскільки ніякі інші органи не мають права його реалізовувати. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами

чи посадовими особами не допускаються. Ті особи, які незаконно взяли на себе виконання функцій суду, несуть відповідальність, що передбачена законом. Здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, суд забезпечує захист гарантованих Конституцією України та законами прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави.

Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Виходячи з цього, у ст. 124 Конституції наголошується на тому, що народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних. Порядок обрання народних засідателів, формування суду присяжних, їх повноваження і порядок діяльності та категорії справ, у розгляді яких вони беруть участь, визначаються чинним законодавством. У частині 3 ст. 5 Закону «Про судоустрій України» встановлено, що народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних. Участь народних засідателів і присяжних у здійсненні правосуддя є їхнім громадським обов'язком.

Судова влада реалізується в Україні шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Судоустрій в Україні визначається Конституцією України та Законом України «Про судоустрій України». Символами судової влади є державні символи України — Державний герб України та Державний Прапор України.

Демократизм держави визначається її здатністю забезпечити право на судовий захист усім суб'єктам права. Їм гарантується захист прав, свобод і законних інтересів незалежним і неупередженим судом, утвореним відповідно до закону. Для забезпечення всебічного, повного та об'єктивного розгляду справ, законності судових рішень в Україні діють суди першої, апеляційної та касаційної інстанцій. Судову систему України становлять суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України. При цьому перші являють собою єдину систему судів, а Конституційний Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Судова система забезпечує доступність правосуддя для кожної особи. Відповідно ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні правом на судовий захист на рівні з громадянами та юридичними особами України. Суттєве значення має закріплене в ч. 5 ст. 125 Конституції України положення про недопу-

щення створення надзвичайних та особливих судів. Це важливо для забезпечення законності в державі, рівного захисту кожної особи.

Важливим принципом конституційно-правового статусу особи є принцип рівності. Особливого значення це набуває у сфері правосуддя. Виходячи з цього, у Законі «Про судоустрій України» йдеться про те, що правосуддя в Україні здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом незалежно від статі, раси, кольору шкіри, мови, політичних, релігійних та інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин. Це положення поширюється на іноземців, осіб без громадянства.

Функції судової влади спрямовані на забезпечення прав людини і громадянина. Однією з гарантій прав особи є її право на правову допомогу при вирішенні справ у судах. Для надання правової допомоги діє адвокатура, а у випадках, передбачених законом, правову допомогу надають також інші особи.

У випадках, передбачених законом, правова допомога надається безкоштовно (ч. 1 ст. 59 Конституції України). Це конституційне положення має суттєве значення для забезпечення правової допомоги кожному незалежно від матеріального забезпечення особи.

Демократичні засади правосуддя в Україні знаходять свій вияв і в мові судочинства. Згідно із законом, судочинство проводиться державною мовою, тобто українською. У випадках і в порядку, визначених законом, можливо застосування в судочинстві інших мов. Особи, які не володіють або недостатньо володіють державною мовою, мають право користуватися рідною мовою та послугами перекладача в судовому процесі. При цьому у випадках, передбачених процесуальним законом, це право забезпечується державою.

Суд є державним органом, тому судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, об'єднаннями громадян та іншими організаціями, громадянами і юридичними особами на всій території України. Встановлено, що судові рішення інших держав є обов'язковими до виконання на території України відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Невиконання судових рішень тягне за собою передбачену законом відповідальність. Обов'язковість судових рішень встановлена ч. 9 ст. 129 Конституції, і це важливо як з точки зору авторитету судової влади, так і з точки зору забезпечення законності, реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Принципове значення має положення, у якому йдеться про те, що учасники судового процесу та інші особи у випадках і порядку, передбачених процесуальним законом, мають право на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення. Це досить важливо з точки зору реалізації суб'єктами права своїх прав і законних інтересів.

Закон передбачає колегіальний або одноособовий порядок розгляду судових справ. Так, справи в судах першої інстанції розглядаються суддею одноособово, колегією суддів або суддею і народними засідателями, а у випадках, визначених процесуальним законом, — також судом присяжних. У разі коли суддя розглядає справу одноособово, він діє як суд. Розгляд справ в апеляційному, касаційному порядку, а також в інших випадках, передбачених законом, здійснюється судом колегіально в складі не менше трьох професійних суддів відповідно до закону. Такий суддівський склад суду спрямований на об'єктивний розгляд справ, які оскаржуються особами, що не згодні з рішенням суду першої інстанції. Це має суттєве значення для забезпечення законності судових рішень.

Важливою ознакою судової влади є процесуальний порядок діяльності судових органів. Цей порядок визначає процесуальний закон, який чітко регулює процедуру судочинства та прийняття судом рішень з конкретних справ. Процесуальний порядок діяльності суддів дає можливість об'єктивно розглянути справу, винести справедливе рішення, забезпечити права учасників судового процесу. Процесуальний порядок покликаний забезпечити законність діяльності суду, обґрунтованість і справедливість судових рішень, охорону прав осіб, чий інтерес були порушені.

Сучасне конституційно-правове регулювання судової влади виходить із принципу самостійності судів і незалежності суддів. Закон «Про судоустрій України» встановлює, що суди здійснюють правосуддя і є незалежними від будь-якого впливу, вони нікому не підзвітні і підкоряються лише закону (п. 1 ст. 14). Це впливає із ч. 1 ст. 129 Конституції України, яка встановлює, що «судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону».

Гарантії самостійності судів і незалежності суддів визначаються Конституцією України, Законом «Про судоустрій України» та іншими законами. При цьому органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, громадяни та їх об'єднання, а також юридичні особи забов'язані поважати незалежність суддів і не посягати на неї. Встановлено, що втручання в здійснення правосуддя, вплив

на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду, суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою завдати шкоди їх авторитету чи вплинути на неупередженість суду забороняються і тягнуть за собою відповідальність, передбачену законом. Закон України «Про судоустрій України» встановлює, що суддям забезпечується свобода неупередженого вирішення судових справ відповідно до їх внутрішнього переконання.

## **§ 2. Судова система України**

Судова система — це сукупність діючих в Україні судів, що функціонують на єдиних конституційних засадах. Створення надзвичайних та особливих судів, згідно з ч. 5 ст. 125 Конституції, забороняється. Система судів загальної юрисдикції в нашій державі будується за принципами територіальності і спеціалізації. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України, а вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. Згідно із законом, діють апеляційні та місцеві суди. Так, за Законом «Про судоустрій України» систему судів загальної юрисдикції становлять: місцеві суди, Апеляційний суд України, вищі спеціалізовані суди, Верховний Суд України. Військові суди належать до загальних судів і здійснюють на основі Конституції і законів України правосуддя в Збройних Силах України та інших військових формуваннях, утворених відповідно до закону. Спеціалізованими в Україні є господарські, адміністративні та інші суди, які визначені як спеціалізовані суди. Закон «Про судоустрій України» не дає виключного переліку спеціалізованих судів.

Місцевими загальними судами є районні, районні в містах та міськрайонні суди, а також військові суди гарнізонів. До місцевих господарських судів належать господарські суди Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Аналогічно вибудована і система місцевих адміністративних судів.

Місцеві суди в судовій системі України посідають особливе місце, оскільки вирішують основну кількість судових справ. Вони мають широку компетенцію. Місцевий суд є судом першої інстанції і розглядає справи, віднесені процесуальним законом до його підсудності. При цьому місцеві загальні суди розглядають кримінальні й цивільні спра-



ви, а також справи про адміністративні правопорушення. Місцеві господарські суди, згідно із Законом «Про судоустрій України», розглядають справи, що виникають з господарських правовідносин, а також інші справи, що віднесені процесуальним законом до їх підсудності. Місцеві адміністративні суди розглядають справи, що пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління. Але вони не можуть розглядати справи адміністративної юрисдикції у сфері військового управління — це роблять військові суди. Процесуальним законом визначається підсудність окремих категорій справ місцевим судам, а також порядок їх розгляду.

Згідно із Законом «Про судоустрій України», в системі судів загальної юрисдикції в Україні діють загальні апеляційні суди областей, міст Києва та Севастополя, апеляційний суд Автономної Республіки Крим, а також апеляційний суд регіонів та апеляційний суд Військово-Морських сил України, а також Апеляційний суд України. Встановлено, що в разі необхідності замість апеляційного суду області можуть утворюватися апеляційні суди, територіальна юрисдикція яких поширюється на декілька районів області. Апеляційними спеціалізованими судами є апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди, які утворюються згідно з Указом Президента України в апеляційних округах. До складу апеляційного суду входять судді, як правило, обрані на посаду судді безстроково, голова суду та його заступники. В апеляційних судах утворюються судові палати. Причому в складі загального апеляційного суду утворюється судова палата в цивільних справах та судова палата в кримінальних справах. Разом з тим у складі спеціалізованого апеляційного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ за встановленою спеціалізацією в межах відповідної спеціальної судової юрисдикції.

Апеляційні суди розглядають по першій інстанції деякі справи, визначені законом. Вони також ведуть та аналізують судову статистику, вивчають і узагальнюють судову практику, надають місцевим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства, здійснюють інші повноваження, передбачені законом. Апеляційний суд України розглядає справи, які віднесені до його підсудності, в апеляційному порядку, відповідно до вимог процесуального закону. Відповідно до вимог Закону «Про судоустрій України», в апеляційних судах для вирішення організаційних питань діє президія апеляційного суду, яка розглядає питання організації діяльності суду, судових палат та апарату суду, за-

тверджує персональний склад судових палат, заслушує інформацію голів судових палат щодо діяльності судових палат, вивчає матеріали узагальнення судової практики та аналізу судової статистики, приймає відповідні рекомендації, розглядає питання організаційного забезпечення діяльності суду й пропозиції щодо його поліпшення, питання роботи з кадрами суддів і працівників апарату суду та підвищення їх кваліфікації, заслушує інформацію голів місцевих судів щодо організації діяльності цих судів, надає методичну допомогу місцевим судам із метою забезпечення правильного застосування ними законодавства тощо.

В Україні діють також вищі спеціалізовані суди. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України. Інших вищих судів поки що немає. Вищі спеціалізовані суди складаються із суддів, обраних на посаду безстроково, голови суду та його заступників. У цих судах можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ. У вищому спеціалізованому суді для вирішення організаційних питань діє президія, а для вирішення загальних питань діяльності відповідних спеціалізованих судів у вищому спеціалізованому суді діє Пленум вищого спеціалізованого суду. Ці суди мають друковані органи. Вищий спеціалізований суд розглядає в касаційному порядку справи відповідної судової юрисдикції, веде й аналізує судову статистику, вивчає й узагальнює судову практику, надає методичну допомогу судам нижчого рівня, здійснює інші повноваження, передбачені законом. Розгляд у вищому спеціалізованому суді здійснюється тільки колегіально. При цих судах можуть утворюватися науково-консультативні структури. У Законі «Про судоустрій України» (ст. 45) встановлюється, що науково-консультативна рада при вищому спеціалізованому суді створюється з метою опрацювання питань, пов'язаних із роз'ясненням законодавства, а також для надання висновків щодо проектів законів та інших нормативно-правових актів і з інших питань, пов'язаних із необхідністю наукового забезпечення діяльності вищого спеціалізованого суду. В офіційному друкованому органі вищого спеціалізованого суду публікуються матеріали судової практики, рішення з організаційних питань цього суду, інші матеріали.

Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, згідно з ч. 2 ст. 125 Конституції України, є Верховний Суд України, який здійснює правосуддя і забезпечує однакове застосування законодавства всіма судами загальної юрисдикції. Верховний Суд України

очолює голова Верховного Суду України. До складу Суду входять судді Верховного Суду України, які обрані безстроково, кількість яких встановлюється Указом Президента України за поданням Голови Верховного Суду, погодженим із Радою суддів України. У складі Верховного Суду діють: а) судова палата в цивільних справах; б) судова палата в кримінальних справах; в) судова палата в господарських справах; г) судова палата в адміністративних справах. У складі Верховного Суду діє Військова судова колегія.

Верховний Суд України має значні повноваження. Він переглядає справи у зв'язку з винятковими обставинами в порядку, встановленому процесуальним законом; переглядає справи в касаційному порядку у випадках, встановлених законом.

Він дає роз'яснення з питань застосування законодавства. Це робиться на основі узагальнення судової практики та аналізу судової статистики. Верховний Суд у разі необхідності визнає нечинними роз'яснення Пленуму Вищого спеціалізованого суду, що підкреслює його провідну роль у системі судів загальної юрисдикції. Ця його діяльність спрямована на забезпечення законності в роботі спеціалізованих судів. Верховний Суд дає висновок щодо наявності чи відсутності в діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину. Це повноваження передбачено ч. 6 ст. 111 Конституції України. Він також надає за зверненням Верховної Ради письмове подання про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я, що передбачено ст. 110 Конституції України. Верховний Суд України має право звертатися до Конституційного Суду України в разі виникнення у суддів судів загальної юрисдикції при здійсненні ними правосуддя сумнівів щодо конституційності законів, інших правових актів, а також у разі необхідності офіційного тлумачення Конституції України та законів. Це повноваження Верховного Суду впливає зі ст. 150 Конституції України. Верховний Суд веде й аналізує судову статистику, вивчає й узагальнює судову практику, знайомиться з практикою застосування законодавства, що має суттєве значення для забезпечення законності при розгляді судами різних категорій справ. Він також у межах своїх повноважень вирішує питання, що впливають із міжнародних договорів України. Верховний Суд представляє суди загальної юрисдикції у зносинах із судами інших держав, виконуючи при цьому представницькі функції.

У Верховному Суді діє Пленум Верховного Суду, який є колегіальним органом. Він обирає на посаду і звільняє з посади Голову Верховного Суду, утворює судові палати Верховного Суду, визначає їх кількісний склад, призначає голів судових палат та їх заступників, визначає кількісний склад суддів Президії Верховного Суду й обирає їх, призначає секретаря Пленуму Верховного Суду, дає роз'яснення судам загальної юрисдикції з питань застосування законодавства, приймає рішення про звернення до Конституційного Суду з питань конституційності законів та інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів. Відповідно до Конституції України, він схвалює висновок щодо наявності чи відсутності в діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину, а також ухвалює подання до Верховної Ради про неможливість виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я, затверджує Регламент Пленуму Верховного Суду. Пленум приймає з розглянутих питань постанови, які публікуються в офіційному друкованому органі Верховного Суду.

### § 3. Правовий статус суддів

Правосуддя в Україні здійснюють професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні (ч. 1 ст. 127 Конституції України). Розгляд справ в апеляційному та касаційному порядку здійснюють виключно професійні судді. Професійними суддями є громадяни, які, відповідно до Конституції України, призначені чи обрані суддями і обіймають штатну суддівську посаду в одному із судів, передбачених Законом «Про судоустрій України». Згідно з ч. 3 ст. 127 Конституції, на посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою.

Крім вищезазначених вимог, до судів висуваються й додаткові вимоги. У частині 5 ст. 127 Конституції встановлюється, що додаткові вимоги до окремих категорій суддів щодо стажу, віку та професійного рівня встановлюються законом. Так, суддями спеціалізованих судів можуть бути особи, які мають фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів. У цьому разі на посаду судді такого суду може бути реко-

мендований відповідною кваліфікаційною комісією суддів громадян України, не молодший тридцяти років, який проживає в Україні не менш десяти років, володіє державною мовою, має вищу освіту в галузі знань, що охоплюються межами юрисдикції відповідного спеціалізованого суду, та стаж роботи за спеціальністю не менш як п'ять років. Згідно з ч. 4 ст. 127 Конституції України, ці судді відправляють правосуддя лише у складі колегій суддів. Конституцією встановлено, що 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 (ч. 2 ст. 127). На посаду професійного судді не можуть бути рекомендовані громадяни, які: а) судом визнані обмежено дієздатними або недієздатними; б) мають хронічні, психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню обов'язків судді; в) щодо яких проводиться дізнання, досудове слідство чи судовий розгляд кримінальної справи або які мають не зняту чи не погашену судимість.

Вимоги до професійного судді, порядок захисту професійних інтересів суддів, умови і порядок забезпечення їх соціального захисту визначається Законом «Про судоустрій України» та Законом «Про статус суддів». При доборі кандидатів на посаду судді забезпечується рівність їх прав. Судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду та суддів, які призначаються на посаду судді вперше (ч. 4 ст. 126 Конституції України). Перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років здійснюється Президентом України на підставі рекомендації відповідної кваліфікаційної комісії суддів за поданням Вищої ради юстиції. Усі інші судді безстроково обираються Верховною Радою України на підставі рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за поданням Голови Верховного Суду України, голови відповідного вищого спеціалізованого суду. Голова Верховного Суду України, як уже зазначалося, обирається на посаду та звільняється з посади шляхом таємного голосування Пленумом Верховного Суду в порядку, встановленому законом (ст. 128 Конституції України). Судді, призначеному на посаду, видається посвідчення встановленого зразка.

Згідно з Конституцією України, 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; по-

рушення 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. Повноваження судді припиняються в разі його смерті (ст. 126 Конституції України).

Для того щоб суддя міг неупереджено вирішувати справи, він повинен мати відповідні гарантії своєї діяльності. Гарантії самостійності й незалежності суддів забезпечуються: особливим порядком призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення суддів; незмінюваністю суддів та їх недоторканністю; порядком здійснення судочинства, таємницею постановлення судового рішення; заборонаю будь-яким суб'єктам права втручатися в здійснення правосуддя; відповідальністю за неповагу до суду чи судді; особливим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів; належним матеріальним та соціальним забезпеченням суддів; функціонуванням органів суддівського самоврядування; визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки суддів, їх сімей, майна, а також іншими засобами їх правового захисту (п. 7 ст. 14 Закону).

Принципове значення має положення в якому йдеться про те, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту й обсягу передбачених законом гарантій самостійності судів, незалежності та правової захищеності суддів. До найбільш суттєвих гарантій незалежності суддів належить їх недоторканність, яка гарантується Конституцією України, Законом України «Про статус суддів» та іншими законами, у яких наголошується на тому, що на народних засідателів і присяжних на час виконання ними в суді обов'язків, пов'язаних із здійсненням правосуддя, поширюються гарантії недоторканності суддів. Це дає їм можливість неупереджено виконувати суддівські обов'язки. Народні засідателі під час здійснення правосуддя користуються всіма правами судді. Згідно з п. 1 ст. 72 Закону «Про судоустрій України», народні засідателі при вирішенні всіх питань, пов'язаних з розглядом справи і постановленням судового рішення, мають такі самі права, як і професійний суддя. Їм, як і присяжним, на час виконання обов'язків у суді виплачується допомога, виходячи з розміру їх середньомісячного заробітку чи пенсії, але не менше, ніж посадовий оклад судді відповідного суду. Їм також відшкодовуються витрати на проїзд і наймання житла, а також виплачуються добові. Звільнення народного засідателя чи присяжного з робо-

ти або переведення на іншу роботу без його згоди під час виконання ним обов'язків у суді, а також з мотивів виконання обов'язків народного засідателя або присяжного визнаються грубими порушеннями законодавства про працю і тягне за собою відповідальність винних осіб, передбачену законом.

Закріплений у Конституції України і законах правовий статус професійного судді відповідного рівня і спеціалізації дає їм можливість ефективно реалізовувати свої функції.

## § 4. Основні засади здійснення правосуддя

**Принципи правосуддя** — це закріплені в Конституції України і законах основоположні правові ідеї, які визначають організацію і діяльність судової влади.

Згідно зі ст. 129 Конституції України основними засадами судочинства є законність; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості; підтримання державного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом, обов'язковість рішень суду. Також встановлюється, що законом можуть бути визначені інші засади судочинства в судах окремих судових юрисдикцій. Конституційні принципи правосуддя опосередковуються в галузевому законодавстві, насамперед у Законі «Про судоустрій України», в Законі «Про статус судів», у «Цивільному процесуальному кодексі України», «Кримінально-процесуальному кодексі України», у Законі «Про прокуратуру».

При аналізі принципів правосуддя обов'язково слід враховувати принципи конституційного ладу України. Принципи ці такі:

**по-перше**, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України);

**по-друге**, Конституція України має найвищу юридичну силу в правовій системі України; норми Конституції є нормами прямої дії; закони та інші правові акти, які приймаються в Україні, не повинні суперечити Конституції України (ст. 8 Конституції України);

**по-третє**, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ст. 9 Конституції України);

**по-четверте**, державною мовою в Україні є українська мова. Втім, в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України (ст. 10 Конституції України);

**по-п'яте**, органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України);

**по-шосте**, громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ст. 24 Конституції України).

Ці принципи конституційного ладу України визначають основи діяльності державних органів, і насамперед органів суду.

У літературі правильно наголошується, що дія принципів правосуддя неоднаково виявляється в різноманітних видах правосуддя (конституційному, цивільному, адміністративному, кримінальному).

Основоположним принципом правосуддя є **принцип законності**. Це універсальний правовий принцип, який знайшов втілення в Конституції України (ст. 8, ст. 19) та в поточному законодавстві. Конституція містить ряд норм, спрямованих на забезпечення законності у сфері судочинства і правосуддя (ст. 29–31). Принцип законності правосуддя означає насамперед, що суди діють, як це визначено ст. 19 Конституції, лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Вони діють на основі матеріальних і процесуальних норм. У Цивільному процесуальному кодексі, у Кримінально-процесуальному кодексі, в інших кодексах України чітко регламентується провадження допустимих із точки зору закону процесуальних дій і прийняття процесуальних рішень.

**Принцип рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом** безпосередньо впливає із універсального принципу конституційного ладу, закріпленого в ст. 21 і 24 Основного Закону України. Він пов'язаний із принципом законності і спрямований на забезпечення прав людини і громадянина у сфері судочинства. Він наголошує: не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, за іншими ознаками. Цей принцип чітко визначено щодо судочинства в ст. 7 За-



кону «Про судоустрій України». Рівність перед законом полягає в однаковому застосуванні положень, установлених законодавством, відносно всіх громадян. Конституційне законодавство України містить положення, яким передбачається особливий порядок притягнення до кримінальної відповідальності народних депутатів України, суддів, працівників прокуратури і деяких інших посадових осіб. Так, згідно з ч. 3 ст. 80 Конституції України народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. Згідно з ч. 3 ст. 126 Конституції України, суддя не може бути без згоди парламенту України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. Ці конституційні положення спрямовані не на встановлення привілеїв для тих чи інших посадових осіб, а для гарантування успішного здійснення ними своїх повноважень (депутатських, суддівських тощо). При притягненні вказаних осіб до відповідальності вони наділені встановленими в законодавстві процесуальними правами. Принцип здійснення правосуддя на засадах рівності перед законом і судом діє у всіх видах правосуддя (конституційному, кримінальному, адміністративному, цивільному, господарському).

**Принцип забезпечення доведеності вини** як конституційний принцип правосуддя, закріплений у ст. 129 Конституції України, означає, що рішення або вирок суду повинен базуватися не на припущеннях, а на ґрунтовній доказовій базі. Судове слідство спрямоване на виявлення всіх обставин справи, щоб прийняти справедливе рішення. Цей принцип тісно пов'язаний з принципом презумпції невинуватості, закріпленим у ч. 1 ст. 62 Конституції, згідно з яким 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. З презумцією невинуватості пов'язано багато положень Кримінально-процесуального кодексу, зокрема: заборона суду, прокурору, слідчому, особі яка проводить дізнання, перекладати обов'язки в доказуванні на обвинуваченого; покладання на державні органи, що здійснюють провадження у справі, обов'язків всебічно, повно й об'єктивно досліджувати обставини кримінальної справи; забезпечення обвинуваченому і підозрюваному права на захист; встановлення положення, що визнання обвинувачуваним своєї провини може бути покладено в основу обвинувачення за умови підтвердження такого визнання сукупністю наявних доказів у справах; закріплення в законі неприпустимості винесення судом обвинувального вироку на підставі припущень.

Особливе значення мають положення Конституції України — ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину (ч. 2 ст. 62); усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь (ч. 3 ст. 62).

**Принцип змагальності сторін та свободи в наданні ними суду доказів і в доведенні перед судом їх переконливості**, закріплений у ст. 129 Основного Закону, тісно пов'язаний з таким конституційним принципом правосуддя, як рівність сторін учасників судочинства. Сутність принципу змагальності полягає в тому, що для здійснення правосуддя в кримінальних справах судовий розгляд побудований таким чином, що функцію обвинувачення здійснює одна сторона (прокурор, громадський обвинувач), а функцію захисту — з іншої сторони — здійснює захисник, підсудний, законний представник підсудного. Змагальність судового розгляду забезпечує сторонам можливість належної реалізації ними своїх процесуальних прав, пошуку істини в судовому процесі. Сторони процесу мають право представляти докази, які свідчать про правильність їх позиції.

**Принцип підтримання державного обвинувачення в суді прокурором**, встановлений у ст. 129 Конституції України, означає, що на прокурора покладено функцію обвинувачення. Згідно з п. 1 ст. 121 Основного Закону, на прокуратуру покладена функція «підтримання державного обвинувачення в суді». Підтримуючи в суді державне обвинувачення, прокурор користується рівними правами з іншими учасниками судового процесу. Причому функція обвинувачення виконується прокурором протягом усього розгляду справи, незалежно від його позиції, в тому числі й тоді, коли він відмовився від обвинувачення. Прокурор бере активну участь у судовому процесі, у дослідженні доказів, висловлює свою позицію щодо застосування кримінального закону та міри покарання. Його відносини з судом базуються на основі додержання конституційних принципів змагальності процесу, рівності прав сторін, незалежності суддів, підкоренні їх тільки закону.

**Гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами** як конституційний принцип правосуддя закріплений у ст. 129 Основного Закону України, є суттєвою характеристикою демократизму організації і функціонування судових органів. Згідно із Законом України «Про судоустрій України» судовий процес повинен бути гласним. А це означає, що розгляд справ у судах відбувається відкрито, крім випадків, передбачених процесуальним Законом. Учасники судового розгляду та інші особи, які присутні на відкритому су-

довому засіданні, мають право робити письмові нотатки. Проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, теле-, відео-, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання допускаються з дозволу суду, в порядку, встановленому процесуальним законом. За рішенням суду розгляд справи може бути проведений у закритому судовому засіданні. При розгляді справ перебіг судового процесу фіксується технічними засобами в порядку, встановленому процесуальним законом. Про демократизм взаємовідносин між громадянами і судовими органами свідчать положення ч. 1 ст. 9 Закону про судоустрій, у якому наголошено, що ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді усної або письмової інформації щодо результатів розгляду його судової справи.

**Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду**, встановлений у ст. 129 Конституції України, має суттєве значення для забезпечення законності судових рішень, прав суб'єктів судового процесу, справедливості. Закон «Про судоустрій України» врегульовує систему і структуру апеляційних та касаційного суду, порядок їх формування, повноваження. Про це вже йшлося вище.

**Принцип обов'язковості рішень суду**, закріплений у ст. 129 Конституції України, є однією з основних засад судочинства, оскільки наголошує на державному характері судової влади, її ролі й місці в державному механізмі, на авторитеті суду. Конституція визначає, що судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України (ч. 5 ст. 124). Цій нормі відповідає ст. 403 Кримінально-процесуального кодексу України, яка встановлює, що вирок, ухвала і постанова суду, які набрали законної сили, є обов'язковими для всіх державних і громадських підприємств, установ і організацій, посадових осіб та громадян і підлягають виконанню на всій території України.

Реалізація на практиці розглянутих вище конституційних принципів правосуддя має суттєве значення для ефективності функціонування судової системи України.

## § 5. Конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції

Конституція України вперше в державно-правовій практиці нашої країни вводить таку інституцію, як Вища рада юстиції (ст. 131). До її

повноважень належать: внесення подання про призначення суддів на посади або звільнення їх із посади; 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.

Вища рада юстиції складається з двадцяти членів. Парламент України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до її складу по три члени, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури — двох членів. До її складу за посадою входять: Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України.

Більш детально конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції закріплюється Законом України «Про Вищу раду юстиції», який регламентує порядок обрання членів цієї ради, строк повноважень, компетенцію, порядок розгляду питань, що належать до її компетенції, підстави для відкриття дисциплінарного провадження відносно окремих категорій суддів, підстави припинення повноваження її члена тощо.

Закон «Про Вищу раду юстиції» встановлює шестирічний строк повноважень членів цієї ради, крім тих, хто входить до її складу за посадою (ст. 1). На посаду члена Вищої ради юстиції може бути рекомендований громадянин України, не молодший тридцяти п'яти і не старший шістдесяти років, який проживає в Україні не менш як десять останніх років, володіє державною мовою, має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менше десяти років (ст. 6). Члени цієї ради призначаються парламентом України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів. Президент України видає указ про призначення її членів. Закон «Про Вищу раду юстиції» детально регламентує порядок висування кандидатур на посади членів цієї ради від з'їзду суддів України, з'їзду адвокатів, з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Висування кандидатів для призначення членами Вищої ради юстиції і голосування на всеукраїнській конференції працівників прокуратури здійснюється в порядку, передбаченому ст. 10 Закону «Про Вищу раду юстиції». Усі ці з'їзди і всеукраїнська конференція працівників прокуратури проводяться не пізніше ніж за один місяць до закінчення повноважень відповідних членів цієї ради.

Вища рада юстиції для здійснення своїх повноважень може витребувати і одержувати необхідну інформацію й судові справи від судів, підприємств, установ, організацій, громадян та їх об'єднань. Член Вищої ради юстиції має право знайомитися з матеріалами, поданими на розгляд ради, заявляти клопотання, наводити свої мотиви, подавати відповідні документи.

Вища рада юстиції приймає такі акти: подання про призначення суддів; подання про звільнення суддів з посади; рішення про порушення вимог щодо несумісності; рішення про дисциплінарну відповідальність; рішення за скаргю на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності; рішення про звільнення її члена у випадках, передбачених у ст. 18 Закону. За невиконання або невчасне виконання актів Вищої ради юстиції, ухилення від подання або порушення строків подання витребуваних документів та матеріалів посадові особи несуть відповідальність згідно з законом.

## **§ 6. Конституційно-правовий статус прокуратури**

Конституція України в цьому розділі регламентує правовий статус прокуратури. У державному механізмі України прокуратура виступає як самостійна державно-правова інституція, яка при реалізації своєї компетенції тісно взаємодіє з усіма гілками влади, особливо із судовою. Відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру», органи прокуратури України становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим. Так, у статті 121 Конституції йдеться про те, що прокуратура України становить єдину систему. До її складу входять: Генеральна прокуратура, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокурори, а також військові, транспортні, правоохоронні та інші спеціалізовані прокуратури. Таким чином, діючу систему органів прокуратури становлять територіальні та спеціалізовані прокуратури. При цьому територіальні прокуратури створені і діють відповідно до адміністративно-територіального устрою, а спеціалізовані — за предметно-галузевим принципом, тобто функціонують в окремих сферах життєдіяльності.

Прокуратура України — єдина централізована система органів і установ, що не входить до жодної з гілок влади. Прокуратура діє на базі відповідних принципів. При цьому Конституція закріпила **принцип централізму** в організації і діяльності прокуратури. Централізм в організації прокуратури проявляється в тому, що: 1) всі прокурори окрім Генерального прокурора України, призначаються Генеральним прокурором України строком на п'ять років і звільняються з посади Генеральним прокурором; 2) в органах прокуратури встановлена ієрархія, яка базується на підкоренні нижчестоящих прокурорів вищестоящим і всіх прокурорів — Генеральному прокурору України; 3) вищестоящі прокурори мають право давати підлеглим прокурорам обов'язкові для них вказівки і доручення.

**Принцип незалежності в організації діяльності прокуратури** діє як у взаємовідносинах з іншими державними органами, так і всередині системи прокуратури. У першому випадку незалежність виявляє себе насамперед у тому, що органи прокуратури мають свою компетенцію, у реалізацію якої неприпустиме втручання та будь-який вплив інших державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, засобів масової інформації, їх представників і посадових осіб. Незалежність органів прокуратури від громадських об'єднань сприяє їх деполітизації.

**Принцип законності** традиційно є основоположним принципом організації і діяльності прокуратури.

Найвищою ланкою системи прокуратури є Генеральна прокуратура, яку очолює Генеральний прокурор України. Вона визначає стратегію і тактику діяльності органів прокуратури. Положення в ст. 121 Конституції про єдність органів прокуратури має суттєве значення для ефективного виконання нею своїх функцій у боротьбі зі злочинністю, забезпеченні прав і свобод людини і громадянина.

Закон «Про прокуратуру» встановлює відповідні вимоги до працівників прокуратури. Так, прокурорами і слідчими прокуратури можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, а також необхідні ділові і моральні якості. Прокурором Автономної Республіки Крим, прокурорами областей, міст Києва і Севастополя призначаються особи не молодші тридцяти років, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років. Миськими, районними і прирівнюваними до них прокурорами призначаються особи не молодші двадцяти п'яти років із стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох

років. Це дає змогу уникнути випадків призначення на керівні посади осіб, які не мають достатніх знань, практичних навичок та життєвого досвіду.

Працівники прокуратури несуть відповідальність, що визначається специфікою функцій, які вони реалізують. Так, за порушення законодавства, неналежне виконання службових обов'язків або скоєння ганебного вчинку прокурори і слідчі несуть відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом Прокуратури України, затвердженим Верховною Радою України. У статті 2 Дисциплінарного статуту встановлюється, що працівники прокуратури повинні володіти високими моральними якостями, бути принциповими і непримиренними до порушень законів, поєднувати виконання своїх професійних обов'язків з громадською мужністю, справедливістю та непідкупністю. Вони повинні особливо суворо дотримуватися вимог закону, сприяти своєю діяльністю утвердженню верховенства закону, нормам і правилам суспільного життя. Разом з тим ст. 50 Закону «Про прокуратуру» закріплює засоби правового та соціального захисту працівників прокуратури і наголошує на тому, що прокурор і слідчі прокуратури перебувають під захистом закону.

У рішенні Конституційного Суду України від 11 квітня 2000 р. щодо офіційного тлумачення положень ст. 86 Конституції України та ст. 12 і 19 Закону «Про статус народного депутата України» (справа про запити народних депутатів до прокуратури) Конституційний Суд України дійшов висновку, що народний депутат України не має права звертатися до органів прокуратури і прокурорів із вимогами, пропозиціями та вказівками в конкретних справах із питань підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, зазначених законом, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян, а також до слідчих прокуратури з питань досудового слідства і конкретних кримінальних справах. Згідно з цим рішенням Конституційного Суду, прокурори і слідчі прокуратури, здійснюючи зазначені процесуальні дії, є незалежними від будь-яких органів та інших посадових осіб і підкоряються тільки закону. Вплив у будь-якій формі на прокурора чи слідчого з метою перешкодити виконанню ними службових обов'язків заборонений чинним законодавством.

Генеральний прокурор призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради. Парламент України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади. При цьому Конституція не визначає підстав дострокового звільнення з посади Генерального прокурора. Строк його повноважень — п'ять років.

Згідно зі ст. 121 Конституції України, на прокуратуру покладаються такі функції: а) підтримання державного обвинувачення в суді; б) представництво інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом; в) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; г) 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; г) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержання законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами.

Ці положення слід розглядати в комплексі з п. 9 розділу XV «Перехідні положення», у якому записано, що прокуратура продовжує виконувати, відповідно до чинних законів, функцію попереднього слідства до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

## Контрольні запитання

1. Розкрийте правову природу судової влади.
2. З яких елементів складається судова система України?
3. Яким є склад Верховного Суду України?
4. Які повноваження має Пленум Верховного Суду України?
5. У чому полягають конституційні вимоги до претендентів на посаду судді суду загальної юрисдикції?
6. Які є конституційно-правові гарантії неупередженого вирішення суддями справ?
7. У чому полягають принципи правосуддя і якою є їх система? Розкрийте їх зміст.
8. Які повноваження має Вища рада юстиції?
9. Проаналізуйте конституційно-правовий статус прокуратури.



# ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

## § 1. Поняття, принципи та форми територіального устрою

Територія — одна з основних ознак держави, що визначає простір, на який поширюється суверенітет і влада держави. Під територією розуміють не тільки сухопутну її частину, а й водний і повітряний простір над ними.

**Територіальний устрій України** — це внутрішній її поділ на певні територіальні частини, співвідношення держави в цілому з її складовими частинами.

У світі немає такої держави, територія якої не поділялася б на певні частини. Навіть найменші країни мають поділ своєї території. Територіальний устрій дає відповідь на питання про те, як організована територія держави, з яких частин вона складається, який їх правовий статус, як будуються взаємовідносини центральних органів з місцевими.

Територіальний устрій необхідний для здійснення найрізноманітніших державних функцій. Насамперед відповідно до територіального устрою будується система державних органів та самоврядних органів на місцях. Він також сприяє збалансованому розвитку всієї території, створенню сприятливих умов для задоволення матеріальних, соціальних та культурних потреб громадян тощо.

Територіальному устрою присвячений IX розділ Конституції України. Норми цього розділу є одним із найважливіших правових інститутів конституційного права України. Сутність територіального устрою України відбивається в його принципах, які визначені в Конституції України (ст. 132). До них належать: єдність та цілісність державної території; поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади; збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів.

Сутність принципу єдності та цілісності територіального устрою полягає в тому, що територія України становить єдине ціле, що її складові частини перебувають у нерозривному взаємному зв'язку, що на ній чинними є тільки закони України. Цей принцип встановлений у ст. 2 Конституції України, у якій зазначається: «Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою».

Принцип поєднання централізації й децентралізації в здійсненні державної влади означає, що в Україні має бути така організація території, яка відповідає б інтересам держави і окремих регіонів.

Надмірна централізація влади може призвести до певних перекозчень у розбудові держави, зокрема в економіці, оскільки не враховує всіх особливостей того чи іншого регіону. У свою чергу, надання регіонам надто широких прав може призвести до небажаних наслідків і навіть до розпаду держави. Проте міцність держави залежить від міцності регіонів. А щоб регіони всебічно розвивалися, слід розширювати самостійність і відповідальність органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань життєзабезпечення й розвитку територій із урахуванням місцевої специфіки та соціально-економічних особливостей. Тобто суть цього принципу полягає в оптимальному співвідношенні між централізацією влади і децентралізацією функцій державного регулювання самоврядних територій. Тож необхідно розмежувати функції між державою і місцевим самоврядуванням.

Принцип збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів сприяє розвитку всіх частин держави (міст, селищ та інших населених пунктів) з урахуванням соціально-економічних чинників, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурно-історичних традицій. Суть цього принципу полягає в рівномірному економічному і соціальному розвитку всієї території країни.

Охарактеризовані принципи спрямовані на оптимальне і ефективне управління державою, чого можна досягти лише за умови застосування всіх принципів у єдності та взаємозв'язку.

З територіальним устроєм безпосередньо пов'язана форма державного устрою. Форми державних зв'язків бувають різні. Сучасні держави за формою устрою поділяються на унітарні (прості) та федеративні (складні).

**Унітарна держава** — це держава, яка є єдиною, тобто до складу якої не входять інші держави. Її територія становить єдине ціле, а поділяється вона лише на адміністративно-територіальні одиниці. Унітарна держава має спільні для всієї країни органи влади (такі як парламент, уряд, верховний суд), функції яких поширюються на всю територію. В унітарних державах діє, як правило, єдина система законодавства.

Україна, відповідно до ст. 2 Конституції України, є унітарною державою. Водночас у її складі є Автономна Республіка Крим. Проте сам факт наявності автономії у складі держави ніколи не був обов'язковою ознакою федерації.

**Федеративна держава** — це держава, яка створена в результаті добровільного об'єднання двох або кількох держав чи то внаслідок приєднання до держави території зі збереженням їх певної державної відокремленості, чи то в результаті автономізації територіальних одиниць, що дедалі зростає, й набуття ними суттєвої політико-правової самостійності.

Територія федерації складається з території держав, що в неї входять. Унаслідок об'єднання держав створюється нова союзна держава, а тому зв'язки між членами федерації мають державно-правовий характер. Статус федерації та її суб'єктів визначається конституціями федеративних держав. Суб'єкти федерацій суверенітетом не володіють, а тому не мають права виходу із неї. Парламент федеративних держав завжди складається із двох палат, в одній із яких представлені суб'єкти федерації. Федерація характеризується тим, що поряд із загальнофедеративною конституцією, загальнофедеративними органами державної влади та законодавством свою конституцію, закони, свою систему законодавчих, виконавчих та судових органів мають і її суб'єкти.

Для федерацій характерне конституційно установлене розмежування компетенції між федерацією в цілому і її суб'єктами. До відання федерації входять найважливіші питання державного життя: зовнішня політика, оборона країни, фінанси, оподаткування, організація федеральних органів, розв'язання конфліктів між суб'єктами федерації.

Компетенція суб'єктів федерації в цілому є ширшою, але вона зводиться в основному до питань, що не потребують однакового регулювання. Серед них — організація місцевого самоврядування, громадський порядок, охорона довкілля, установлення місцевих податків та ін.

Федеративні держави характеризуються також наявністю загальнофедеративного громадянства та громадянства суб'єктів федерації.

Розрізняють федерації: 1) за національною ознакою, 2) за територіально-національною ознакою; 3) за суто територіальною ознакою.

Найбільш стійкими федераціями є федерації, створені на територіальній основі. А федерації, які були побудовані за національно-територіальною ознакою, такі як колишні СРСР, Югославія, Чехословаччина, з падінням соціалізму розпалися.

Відома ще й така форма міждержавного союзу, як конфедерація. Конфедерація — це союз двох або кількох самостійних держав, що об'єдналися для досягнення певної мети, головним чином, що має зовнішньополітичний і воєнний характер. Однак таке об'єднання держав не створює нової держави, оскільки кожна держава такого союзу

зберігає свій суверенітет. Звідси й найбільш кардинальна відмінність конфедерації від федерації. Федерація є союзною державою, або, іншими словами, — це одна спільна держава, тобто державно-правове об'єднання. На відміну від нього, конфедерація — це не одна нова держава, а союз держав, тобто міжнародно-правове об'єднання. З такою кардинальною відмінністю цих форм об'єднання пов'язані й усі інші їх відмінності. Так, конфедерація не має суверенітету, бо суверенітет належить державам, що входять до неї: це, зокрема, знаходить свій вияв у тому, що ніякі рішення союзна влада не мають сили на території держав, що входять до складу конфедерації без її згоди.

Конфедерація як форма об'єднання держав — досить рідкісне утворення. Утворювалися конфедерації на різних етапах історії, і після нетривалого існування вони розпадались або перетворювалися на федерації (США, Німеччина, Швейцарія). Історія конфедерацій свідчить про те, що ця форма була поширеною, головним чином, у XIX ст., а в сучасному світі вона не використовується. Щоправда, спроба створити конфедерацію була і у XX столітті. Так, у 1982 р. дві африканські держави — Сенегал та Гамбія об'єдналися в конфедерацію (Сенегамбію), але вже в 1989 р. вона розпалася, ще раз підтвердивши нестійкість таких об'єднань держав.

Робилася спроба й іншого характеру — перетворити федерацію на конфедерацію. До неї вдавалися, щоб не допустити розпаду колишнього СРСР, проте й вона була безрезультатною, оскільки не знайшла підтримки серед керівників держав колишніх союзних республік. Це й не дивно, бо, як засвідчує досвід конфедерацій, у її межах держави не можуть налагодити стійких, тривалих взаємовигідних стосунків.

## § 2. Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим

Відповідно до ст. 133 Конституції України, до складу України, поряд із областями, містами Києвом та Севастополем, входить Автономна Республіка Крим, яка має особливий конституційно-правовий статус.

Правовий статус Автономної Республіки Крим визначається нормативно-правовими актами: Конституцією України, законами України, Конституцією Автономної Республіки Крим та іншими актами.

Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим складають наступні основні елементи: 1) повноваження (сукупність

прав та обов'язків); 2) предмети відання (сфери суспільних відносин, у яких Автономна Республіка Крим має право здійснювати нормативно-правове регулювання); 3) функції Автономної Республіки Крим (основні напрямки діяльності); 4) принципи, на яких ґрунтується правовий статус (основоположні правові ідеї, які відображені в Конституції України та Конституції Автономної Республіки Крим); 5) гарантії Автономної Республіки Крим (умови забезпечення здійснення повноважень Автономної Республіки Крим).

Розглядаючи правовий статус Автономної Республіки Крим у складі України, попередньо слід коротко визначитися зі змістом і з правовою природою автономії взагалі.

Різні види автономії існують у складі більш ніж двадцяти унітарних держав. Окрім України адміністративні автономні утворення входять до складу таких унітарних держав, як Велика Британія, яка має у своєму складі автономії: Північну Ірландію, острів Мен та низку інших малих островів; Габон — автономний район Гамба; Данія — Фарерські острови, Гренландію; Іспанія — Країну Басків, Каталонію, Андалусію, Галісію та ін.; Італія — Сицилію, Сардинію, Долину Аости та інші адміністративні області; Фінляндія — Алонські острови; Франція — острів Корсика та ін.

Автономія походить від грецького слова *autonomia*, що перекладається як самоуправління, незалежність. У найбільш загальному своєму значенні термін «автономія» означає певну міру самостійності, якою наділено частину щодо цілого. У державно-правовому ж аспекті поняття «автономія» набуває особливого змісту, оскільки воно тісно взаємопов'язане з іншими державними явищами: автономія розглядається як самоврядування частини державної території, що безпосередньо чи опосередковано підпорядкована центральним органам державної влади з метою її децентралізації. При цьому останні здійснюють загальне керівництво і контроль за автономним утворенням.

З метою найбільш повного формального визначення терміна «автономія» взагалі та дослідження особливостей правового статусу Автономної Республіки Крим у складі України необхідно з'ясувати, які характерні ознаки відрізняють її від інших державно-правових інститутів.

Вважається, що першою із ознак автономії є використання в назві певної адміністративно-територіальної одиниці власне терміна «автономія» — автономна область, автономна республіка, автономний округ тощо. Адже сама назва відбиває сутність того чи іншого явища, його специфіку. Наприклад, в Україні вона є зовнішнім відображенням особ-

ливого правового статусу Автономної Республіки Крим і свідчить про її відмінність від інших суб'єктів держави. Одночасно у світовій практиці трапляються випадки, коли автономними вважаються і ті територіальні утворення, у назві яких термін «автономія» відсутній. На наш погляд, обґрунтовано вважати першою характерною ознакою автономного утворення *не тільки використання в його назві терміна «автономія», а його особливий правовий статус, особливу правосуб'єктність*.

У науковій літературі є твердження про те, що ознакою державно-правового поняття «автономія» є наявність у її суб'єкта свого законодавства та установчої влади, що дає йому змогу діяти на підставі свого власного права. На наш погляд, такий підхід є недостатньо обґрунтованим, оскільки, з одного боку, існує багато автономних утворень, які не мають власного законодавства, а з другого — більшість автономій не мають навіть окремих елементів установчої влади. Водночас органи публічної влади автономних утворень наділено певним колом владних повноважень, в тому числі у сфері нормативно-правової регламентації суспільних відносин.

Держава самостійно встановлює основи своєї організації, приймає свою конституцію, тоді як будь-яка внутрішньодержавна територіальна одиниця позбавлена цього права і одержує свою конституцію від держави, до складу якої вона входить, не маючи права самостійно змінити основи своєї організації. Право самоорганізації полягає в тому, що територіальне формування має право встановлювати, бодай у певних межах, основи своєї організації.

Тобто, якщо органи публічної влади автономного утворення вважати органами державної влади, то в такому разі втрачається сенс самої автономії. Але він ще більше втрачається тоді, коли органи публічної влади автономії вважати органами місцевого самоврядування. З огляду на це *автономні утворення мають* свій, притаманний лише їм вид публічної влади — *владу автономії*.

На підтвердження цього підходу як приклад можна навести еволюцію законодавчого регулювання правового статусу Автономної Республіки Крим у складі України. Перший законодавчий акт України — Закон УРСР «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки» визнавав органи публічної влади цього автономного утворення органами державної влади. Зокрема, відповідно до ст. 2 цього Закону, Кримська обласна Рада народних депутатів тимчасово, до прийняття Конституції Кримської АРСР і створення на її

основі конституційних органів державної влади, визнавалася найвищим органом державної влади на території Кримської АРСР і їй надався статус Верховної Ради Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки. Верховна Рада та Рада міністрів Автономної Республіки Крим визнавалися органами державної влади фактично до моменту прийняття Конституції України 1996 року.

Досить показовим є й той факт, що, відповідно до законодавчих актів України та положень Конституції Автономної Республіки Крим від 6 травня 1992 р., Верховній Раді Автономної Республіки Крим надавалося право приймати нормативно-правові акти, які мали назву «закон». І вона досить часто користувалася цим правом, що ще раз підтверджувало її правову природу як органу саме державної влади.

Однак із прийняттям Конституції України 1996 року така ситуація кардинально змінюється. Спочатку Основний Закон України (ст. 136), а потім і Конституція Автономної Республіки Крим (п. 3 ст. 1) та поточне законодавство України визнали Верховну Раду Автономної Республіки Крим вже не органом державної влади, а лише «представницьким органом», причому без законодавчої функції. Стаття 1 (п. 3) Конституції Автономної Республіки Крим закріплює за Верховною Радою Автономної Республіки Крим представницькі, нормотворчі, контрольні функції та повноваження в межах її компетенції. Рада міністрів Автономної Республіки Крим конститується як «уряд», але також не визнається органом державної влади.

У Конституції Автономної Республіки Крим Верховна Рада та Рада міністрів автономії визначаються лише як «органи влади» без конкретизації її юридичної природи як «державної».

Законодавець не випадково пішов саме таким шляхом конституційно-правової регламентації статусу органів публічної влади Автономної Республіки Крим, оскільки за своєю правовою природою вони суттєво відрізняються від органів державної влади. Адже у всіх інших випадках конституційне законодавство чітко визначає органи публічної влади або як органи державної влади, або як органи місцевого самоврядування. І тому наявність у органів публічної влади автономного утворення своєї особливої влади — влади автономії обґрунтовано можна вважати другою ознакою, яка відрізняє її від інших інституцій.

Одночасно необхідно зазначити, що в Конституції України спостерігається певна неузгодженість (чи незавершеність) правової регламентації цих проблем. Так, відповідно до ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні визнається

народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим незрозуміло, до якого виду органів публічної влади відносить Основний Закон України Верховну Раду та Раду міністрів Автономної Республіки Крим. Конституція України визначає її як представницький орган Автономної Республіки Крим. Разом з тим наголошується, що урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Не досить чітке визначення правового статусу вказаних органів свідчить про небажання парламенту України йти на конфронтацію з Верховною Радою Автономної Республіки Крим, адже при законодавчому визначенні правового статусу вказаних вище органів влади є висока вірогідність виникнення конфлікту.

Третьою характерною ознакою автономії є, на наш погляд, *наявність власного, більш широкого, порівняно з органами місцевого самоврядування, предмета відання*. Так, наприклад, в Україні предмет відання Автономної Республіки Крим закріплено в ст. 137 та 138 Конституції України і деталізовано в Конституції Автономної Республіки Крим.

Зокрема, Основний Закон України закріплює положення про те, що Автономна Республіка Крим здійснює нормативне регулювання з питань: сільського господарства і лісів; меліорації і кар'єрів; громадських робіт, ремесел та промислів; благодійництва; містобудування і житлового господарства; туризму, готельної справи, ярмарків; музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників; транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів; мисливства, рибальства; санітарної і лікарняної служб та з інших питань, делегованих законами України, а ст. 138 закріплює перелік повноважень, які належать до відання Автономної Республіки Крим.

Про достатньо високий правовий статус Автономної Республіки Крим, за яким вона суттєво відрізняється від областей в Україні, свідчать її основні повноваження, які закріплено в главі 5 Конституції Автономної Республіки Крим. Особливо показовими є її повноваження в політико-правовій та в соціально-економічній, зокрема в бюджетній сферах, які Конституція закріплює досить детально.

Порівнюючи ці конституційні повноваження Автономної Республіки Крим і повноваження органів місцевого самоврядування, закріплених ст. 143 Конституції України, можна зробити висновок, що коло останніх є значно вужчим як за обсягом, так і за змістом. Особливо різняться їх повноваження у сфері нормативного регулювання суспільних відносин.



Також необхідно зазначити, що предмет відання автономного утворення, як правило, чітко визначено або на рівні загальнодержавної конституції (в унітарній державі, наприклад, Україна), або в спеціальних договорах про розмежування повноважень, який укладається між центральними органами державної влади та органами публічної влади автономії (у федеративній державі, наприклад, Російська Федерація), або в спеціальних законах про правовий статус автономії. Однак ця ознака притаманна далеко не всім автономним утворенням — досить порівняти правовий статус різних видів автономних утворень у Російській Федерації.

Подеколи спостерігаються й протилежні явища. Так, в унітарній державі Грузія, до складу якої входять автономні республіки Абхазія та Аджарія, останнім надано можливість брати активну участь у вирішенні питань, що належать до предмета відання вищих органів державної влади Республіки. Згідно зі ст. 67 Конституції Грузії, представницьким органам Абхазії та Аджарії надано право законодавчої ініціативи в парламенті Республіки; для найбільш повного та всебічного забезпечення своїх інтересів у парламенті Грузії з чотирьох заступників голови парламенту по одному заступнику обирається серед депутатів парламенту, обраних від Абхазії та Аджарії за їхнім же поданням. Представницькі органи Абхазії та Аджарії мають право звернутися до Конституційного Суду Грузії для вирішення відповідних питань.

До формальних ознак автономії також можна віднести й те, що суб'єкт будь-якої автономії не має права в односторонньому порядку проголосити свою незалежність чи вийти зі складу держави, оскільки автономія — це невід'ємна частина держави, нею утворена, і діє суто в межах, які визначені державою на рівні її конституції (причому ці межі не може бути самостійно змінено самою автономією). Наприклад, у ст. 2 Конституції України встановлено загальне правило — територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою, а в ст. 134 конкретизовано його стосовно правового статусу Автономної Республіки Крим, яка проголошується невід'ємною складовою частиною України. Тобто Автономна Республіка Крим — це лише внутрішнє самоврядування частини держави в межах загальної Конституції суверенної держави Україна.

Характерною особливістю правового статусу Автономної Республіки Крим у складі України можна вважати саме відсутність у неї суверенітету, похідну природу її публічної влади від суверенітету Укра-

їни. Сутність автономії в унітарній державі полягає також і в тому, що автономія є дієвим засобом забезпечення суттєвої децентралізації в здійсненні публічної влади.

Таким чином, особливості правового статусу автономних утворень в унітарній державі полягають у тому, що: а) автономія, на відміну від інших територіальних утворень, має свій особливий правовий статус, основи якого закріплено на рівні загальнодержавної конституції і конкретизовано в спеціальному статутному законодавстві — в конституціях (статутах) автономії, в договорах про розмежування повноважень, в законах про спеціальний правовий статус автономного утворення; б) автономія в унітарній державі звичайно має форму адміністративно-територіальної одиниці; в) така автономія не має суверенітету; г) вона виникає в результаті наділення центральною владою окремої територіальної одиниці більш широким колом компетенції; ґ) як правило, автономним є утворення, яке конституційоване як автономне; д) органи влади автономії отримують свої повноваження не безпосередньо від народу даної території, а від центральних органів влади унітарної держави, тобто їх умовно можна вважати органами вторинного представництва; е) автономне утворення має свій особливий вид публічної влади — владу автономії; є) організація влади в автономії, її структура та компетенція визначаються центральними органами державної влади і закріплюються в конституції унітарної держави; ж) автономія в унітарній державі не може самостійно визначати основи своєї організації, приймати свою конституцію і самостійно визначати принципи своїх взаємовідносин з центральною владою, оскільки основи правового статусу автономії в унітарній державі визначаються органами державної влади унітарної держави; з) автономне утворення має свій специфічний предмет відання; и) автономне утворення не має права самостійно змінити свій правовий статус; і) автономія в унітарній державі виступає одним із засобів децентралізації публічної влади.

На основі викладеного можна визначити **автономну республіку** як *несуверенну територіальну спільноту, яка конституційована як автономна владою держави, до складу якої вона входить, має свої особливі органи публічної влади, наділена певною політико-правовою самостійністю, але діє на підставі і в межах загальнодержавної конституції, не може самостійно змінити свій правовий статус і виступає засобом децентралізації у здійсненні публічної влади.*

Що стосується класифікації автономних утворень, які на сьогодні існують у світі, то слід зазначити, що єдині критерії такої класифікації

також відсутні. Світовий досвід і вітчизняна практика конституційно-правового будівництва свідчать, що є кілька основних видів автономії: політична, напівполітична, адміністративна. Різні форми (види) автономії можуть існувати як у федеративній, так і в унітарній державі. З цього виходить наука конституційного (державного) права. Тому є необхідність коротко розкрити зміст кожного з названих видів автономій.

**Політична автономія** пов'язана зі статусом держави, до складу якої вона входить. Це найвищий рівень автономії, при якому автономні утворення мають значний обсяг політико-правових повноважень (свою конституцію, законодавство, представницький орган, інколи свій уряд, можуть самостійно вирішувати деякі питання адміністративно-національного устрою тощо). Характерні особливості правового статусу політичної автономії найбільш повно знаходять свій вияв у державах з федеративною формою державного устрою, де автономні утворення, як правило, є суб'єктами федерації (приклад — Російська Федерація).

**Напівполітична автономія** порівняно з політичною має значно менший обсяг повноважень у політико-правовій і економічній сферах, у сфері взаємовідносин з іншими суб'єктами держави. До відання цієї автономії в основному належать: організація інститутів місцевого самоврядування, планування території, місцевого господарства, розвиток культури, соціального забезпечення тощо. Одночасно напівполітична автономія може мати низку ознак державності — власну конституцію (або статут), свої органи публічної влади, свій предмет відання та ін.

При **адміністративній автономії** відповідний регіон має право самостійно вирішувати адміністративні, тобто управлінські, функції. За своїм правовим статусом цей вид автономії найближчий до напівполітичної автономії. Різниця між ними не чітка і вона полягає в тому, що напівполітична автономія при вирішенні адміністративних питань більше враховує національні, культурні, історичні та інші особливості даної території, а адміністративна, як правило, спрямована лише на забезпечення більшої ефективності управління в певному регіоні. Разом з тим необхідно зауважити, що ці відмінності правового статусу різних автономних утворень здебільшого умовні.

Можна зазначити, що існування того чи іншого виду автономії в унітарній державі цілком виправдане, оскільки часто вирішує певну етнічну, національну, соціальну чи політичну проблему в тій чи іншій державі. Так, наприклад, саме автономія стала одним із факторів забезпечення етнополітичної стабільності таких унітарних держав, як

Іспанія (країна Басків, Каталонія, Андалузія, Галісія), Португалія (Азорські острови та острів Мадейра), Фінляндія (Аландські острови), Данія (Фарерські острови та Гренландія), Франція (Корсика) тощо.

Автономна республіка — це форма політичної організації населення, яке проживає на території автономії (а не лише етнічних чи релігійних суспільних груп). Крім того, світова практика державного будівництва, і український досвід зокрема, свідчать, що проголошення автономії певної адміністративно-територіальної одиниці може бути зумовлено історичними, економічними, політичними, культурними, моральними, власне територіальними та іншими факторами.

Розглядаючи правовий статус Автономної Республіки Крим, важливо визначитися, до якого виду автономії слід віднести цю республіку як автономне утворення, а також з'ясувати, які конкретні політичні, економічні, національні, історичні, культурні та інші чинники передували її утворенню у складі України й зумовили особливості її сьогоденного правового статусу.

Згідно зі ст. 2 Основного Закону, суверенітет України поширюється на всю її територію і Україна є унітарною державою. Стаття 133 Конституції України закріплює, що Автономна Республіка Крим, разом із адміністративно-територіальними одиницями, є складовою частиною адміністративно-територіального устрою України. Водночас Конституція України містить навіть не окрему статтю, а цілий розділ, який має назву «Автономна Республіка Крим», і закріплює основи її правового статусу в складі України. Аналіз положень цього розділу свідчить, що Автономна Республіка Крим має певні ознаки державності, а саме: в назві цього автономного утворення є слово «Республіка»; вона має свою Конституцію; вона має свій особливий представницький орган — Верховну Раду Автономної Республіки Крим, у якої є право приймати Конституцію та інші нормативно-правові акти Автономної Республіки Крим; вона також має свій уряд — Раду міністрів, який також видає нормативно-правові акти; має свою територію, свої прапор, герб, гімн, столицю, державну мову.

Однак названі ознаки державності суттєво обмежуються іншими нормами Розділу X Конституції України: Конституція Автономної Республіки Крим повинна бути затверджена не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України; нормативно-правові акти владних органів Автономної Республіки Крим приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів України та на їх виконання. Крім цього,

Автономна Республіка Крим має право здійснювати нормативне регулювання виключно з питань, які визначені ст. 137 Конституції України. До цих питань відносяться, в основному, питання місцевого господарства; повноваження, порядок формування Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки та деякі інші.

Наведені положення Основного Закону України дають підстави зробити висновок, що *Автономна Республіка Крим у складі України є напівполітичною автономією* (виходячи з того розуміння цього виду автономії, яке наводилося вище), оскільки політичні повноваження цього утворення досить суттєво обмежені Конституцією України. Разом з тим це ще раз підкреслює, що Автономна Республіка Крим не є звичайною адміністративно-територіальною автономією, а тим більше — звичайною адміністративно-територіальною одиницею. Адже жодну з них не наділено правом приймати власну Конституцію, хоча й у відповідності з загальнодержавною Конституцією.

Досить характерними є й причини утворення у складі України Автономної Республіки Крим. Для їх найбільш повного аналізу необхідно коротко звернутися до історії. Уперше на території Кримського півострова республіку було проголошено ще в 1918 р. Двадцять восьмого—тридцятого січня 1918 р. Надзвичайний з'їзд Рад Тавридської губернії утворив ЦВК Тавриди як центральний орган влади Рад. А вже 21 березня ЦВК Тавриди прийняв рішення про утворення Радянської Соціалістичної Республіки Тавриди. Однак ця республіка проіснувала лише трохи більше одного місяця. Невдовзі після її проголошення Крим було захоплено австро-німецькими військами, і майже два з половиною роки на території Криму йшла громадянська війна.

Після поновлення в Криму радянської влади Таврійська Республіка відновлена не була. Вісімнадцятого жовтня 1921 р. ВЦВК та РНК РСФРР ухвалили постанову про утворення Кримської Автономної Соціалістичної Радянської Республіки — територіальної автономії (оскільки на її території проживала велика кількість представників різних національностей) у складі РРФСР. Кримська АРСР як суб'єкт РРФСР проіснувала майже 24 роки, доки в червні 1945 р. Указом Президії Верховної Ради РРФСР її не було перетворено на Кримську область. А в 1954 р. Президія Верховної Ради СРСР, враховуючи спільність економіки, територіальну близькість, тісні господарські і культурні зв'язки Кримської області та України, ухвалила рішення про передачу Кримської області зі складу РРФСР до складу Української

Радянської Соціалістичної Республіки. Відтоді й до 1991 р. Крим було конституційно визначено як звичайну адміністративно-територіальну одиницю — область у складі УРСР, яка, власне, нічим не відрізнялася від інших областей.

Аналіз політичних реалій, які склалися наприкінці 80-х — на початку 90-х рр. ХХ ст. свідчить, що розпад СРСР призвів до своєрідного «параду» суверенітетів — союзні республіки почали проголошувати свою державну незалежність. Після кількох десятків років тоталітаризму спостерігалася певна ейфорія від широких демократичних змін. Проблема правового статусу Криму, яку не могли піднімати в умовах існування в СРСР тоталітарного режиму, набула особливої актуальності в період демократизації суспільного життя — перед законодавчим органом УРСР постало питання про поновлення в Криму територіальної автономії.

Зважаючи на форму державного устрою України та враховуючи політико-правові реалії того періоду, 28 січня 1991 р. Президія Верховної Ради УРСР прийняла Постанову «Про звернення Кримської обласної Ради народних депутатів про поновлення Кримської АРСР», відповідно до якої питання про поновлення Кримської АРСР було винесено на розгляд Верховної Ради УРСР. І вже 12 лютого 1991 р. (тобто ще до часу проголошення державної незалежності України) Верховна Рада УРСР прийняла Закон «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки», яким конституювався регіональний характер Кримської автономії.

Виходячи з викладеного, можна зробити висновок: відновлення в 1991 р. в межах території Кримської області УРСР Автономної Республіки було зумовлено виключно політичними процесами. Фактично це лише данина історії та свого роду спокута за провину влади перед кримськотатарським населенням, яке після Другої світової війни було депортовано за межі Кримського півострова. Інших передумов для створення автономії на території Криму не було.

В умовах демократизації державного і суспільного життя України досить яскраво даються взнаки проблеми конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим. У радянській державно-правовій доктрині протягом досить тривалого часу автономні республіки фактично прирівнювали до звичайних адміністративно-територіальних одиниць, попри їх назви «республіка». Радянські вчені доводили, що автономія радянських республік означає лише дароване згори право на специфічний вид місцевого самоврядування і місцевого господарства. Радянські автономні республіки, так само як і радянські авто-

номні області, визнавалися не державами, а лише внутрішньо-державними територіальними одиницями.

Сучасна українська конституційно-правова наука, яка вийшла з радянської правової доктрини, також здебільшого продовжує обґрунтовувати специфіку правового статусу Автономної Республіки Крим у складі України як особливого виду адміністративно-територіальної одиниці. А встановлений Конституцією України порядок прийняття й затвердження Конституції Автономної Республіки Крим, на наш погляд, фактично повторює процедуру прийняття й затвердження конституцій автономних республік, яка була встановлена ще в конституційному законодавстві СРСР 20-х років минулого століття.

Хоч правовий статус Автономної Республіки Крим у складі України за своїм змістом та обсягом повноважень дещо ширший і демократичніший, ніж статус радянської автономної республіки, його основи зумовлені саме радянською правовою доктриною. У зв'язку з цим необхідність удосконалення правового статусу автономії залишається однією з найбільш актуальних політико-правових проблем сьогодення.

### § 3. Адміністративно-територіальний устрій України

Інститут адміністративно-територіального устрою нашої держави знайшов своє нормативне закріплення у ст. 133 Конституції України. Без перебільшення його слід вважати одним із найбільш важливих політико-правових інститутів держави, бо він безпосередньо торкається суттєвих інтересів населення країни.

Адміністративно-територіальний устрій України набув завершеного вигляду у процесі розвитку держави. Проте він уже не повною мірою відповідає політичним і соціально-економічним реаліям, які склалися в Україні, оскільки переважно був створений ще в 1930-х роках. На цьому ж етапі розвитку відбуваються значні зміни, які стосуються майже всіх сторін державного і громадського життя. Це і впровадження в економіку країни ринкових механізмів, і загострення політичних процесів, і багато чого іншого.

Термін «адміністративно-територіальний устрій» не можна отожднювати з поняттям «територіальна організація держави», яке означає побудовану за територіальними принципами державну організацію суспільства і передбачає насамперед поділ території держави на ви-

борчі, військові округи, адміністративно-територіальні одиниці тощо. Поряд із поняттям «адміністративно-територіальний устрій» вживається і термін «адміністративно-територіальний поділ», хоч ці поняття не є синонімами, бо друге означає процес поділу території держави на адміністративно-територіальні одиниці, а поняття «адміністративно-територіальний устрій» органічно поєднує два елементи державності: територіальний поділ і систему державних органів. Таким чином, **адміністративно-територіальний устрій** слід визначати як *обумовлений завданнями та функціями держави і проведений з урахуванням природно-історичних, економічних, національних та інших особливостей поділ території держави на окремі частини, згідно з яким будується система місцевого самоврядування, інших державних і недержавних органів з метою забезпечення їх практичної діяльності.*

Згідно зі ст. 133 Конституції України, до системи адміністративно-територіального устрою держави входять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. У переліку адміністративно-територіальних одиниць у Конституції не називаються сільські і селищні ради. Вони збереглися й через свою виняткову необхідність мають бути збережені в майбутньому. Стаття 133 Конституції у зв'язку з цим потребує відповідних змін.

Система адміністративно-територіального поділу України побудована на базі координації та субординації, створення структурних рівнів (ланок). Для сучасної системи адміністративно-територіального устрою України характерні три структурні рівні: вища ланка — Автономна Республіка Крим, область, міста зі спеціальним статусом (Київ і Севастополь); середня ланка — район, місто обласного підпорядкування; низова ланка — місто районного підпорядкування, селище (селище міського типу), село, сільрада, селищна рада.

Уперше в Україні області були створені в 1932 році. Перелік областей та міст, що мають спеціальний статус, міститься в Конституції України ( ч. 2 ст. 133). До складу України входять Автономна Республіка Крим та 24 області: 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, міста Київ та Севастополь. Території областей поділяються на райони. На території області розташовуються міста, що підпорядковуються без-



посередньо обласним органам. Звичайно області іменуються за назвою обласного центру (винятком є Закарпатська та Волинська).

У системі адміністративно-територіального устрою найбільшими одиницями є Автономна Республіка Крим та області. Найбільшими за територією є Одеська область — 33,3 тис. кв. км, Дніпропетровська, Чернігівська — 31,9 і Харківська — 31,4 тис. кв. км; найменшими: Чернівецька — 8,1 тис. кв. км, Закарпатська — 12,8 і Тернопільська — 13,8 тис. кв. км області. За кількістю населення найбільшими є такі області: Донецька — 4841,1 тис. чол., Дніпропетровська — 3567,6, Харківська — 2914,2 тис. чоловік.

В Україні є два міста — Київ та Севастополь — зі спеціальним статусом (ч. 3 ст. 133), який визначається законами України. 15 січня 1999 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про столицю України — місто-герой Київ». Закон про місто Севастополь поки що не прийнятий.

Важливого значення набувають міста обласного і районного підпорядкування. У них містяться об'єкти промислового виробництва, науки, культурно-освітні установи та інші об'єкти, без яких неможливе функціонування міст. В Україні всього 457 міст. Невеликі міста й, передусім, районні центри потребують державної підтримки.

Важливе місце в системі адміністративно-територіального устрою України належить районам. Ця ланка пов'язує обласні й республіканські органи з міськими, селищними та сільськими радами, підприємствами, організаціями тощо. Кожен із районів є економічно цілісним комплексом зі своєю соціальною інфраструктурою. Нині в Україні налічується 608 районів, із них в містах — 118. Найбільше районів у місті Києві — 10, в Дніпропетровській області — 18, Донецький — 21. Найбільшим сільським районом є Голопристанський Херсонської області — 3435 кв. км, а найменшим — Воловецький Закарпатської області — 544 кв. км. Найбільш населеним районом є Харківський — близько 225 тис. чол., а найменш населеним — Верхньорогачинський Херсонської області — близько 15 тис. чоловік.

В Україні є понад 10 тис. сільських рад і 784 селищних. Територія сільради (селищної ради) — це не тільки села (селища), але й навколишні землі, які використовуються для сільськогосподарського виробництва.

Дуже гострою є проблема так званих неперспективних сіл. Кожного року з обліку знімаються десятки населених пунктів, що має негативні наслідки — економічні, демографічні та ін.

В Україні система поділу населених пунктів на сільські й міські є гнучкою, а це забезпечує їх безперешкодний перехід із однієї категорії в іншу. У цілому цей поділ населених пунктів на сільські та міські залежить від того, чи пов'язано населення з сільськогосподарським виробництвом, а також від територіальних кордонів та кількості населення. Усього в Україні за станом на 1 березня 2006 р. налічувалося 27 188 сіл і 1364 селищ.

Таким чином, з огляду на складність соціально-економічних та політичних процесів, що відбуваються в Україні, система адміністративно-територіального поділу потребує свого подальшого удосконалення та законодавчого врегулювання.

## **Контрольні запитання**

1. Розкрийте конституційні принципи територіального устрою України.
2. У чому полягає відмінність між унітарною державою, федерацією, конфедерацією?
3. У чому полягають особливості конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим?
4. Проаналізуйте адміністративно-територіальний устрій України.

# МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

## § 1. Поняття і юридична природа місцевого самоврядування

Принцип самоврядування є одним із найдавніших і універсальних серед тих, що застосовуються в управлінні. Він відповідав потребам людського суспільства, починаючи з ранніх стадій його розвитку і до певного часу залишався єдиним засобом соціальної організації людства.

З прийняттям Конституції України 1996 року в політичній системі України відбуваються докорінні зміни. Значною мірою вони зумовлені і зміною правового статусу місцевих рад, які закріплюються на конституційному рівні вже не як органи державної влади, а як органи місцевого самоврядування. Сучасну правову державу не можна уявити без ефективно діючої системи місцевого самоврядування.

**Місцеве самоврядування**, за визначенням Європейської хартії місцевого самоврядування (ст. 3), *є правом і реальною здатністю органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення*. Згідно з Європейською хартією, це право здійснюється як виборними та виконавчими органами, так і безпосередньо територіальною громадою шляхом використання різних форм прямої демократії.

Відповідно до Конституції України, **місцеве самоврядування** *є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України*. Це положення ч. 1 ст. 140 Конституції України корелюється з її ст. 7, яка встановлює, що в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. дає таке визначення: *«Місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання в 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» (ст. 2). Таке визначення є більш деталізованим порівняно з поняттям, поданим у Конституції України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад. Таким чином, первинним суб'єктом місцевого самоврядування Конституція України проголошує не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах законодавства своїх колективних потреб і захисту своїх законних прав та інтересів.

Місцеве самоврядування, його гарантування з боку Української держави є не тільки правом територіальної громади, а й принципом конституційного ладу України. Це знайшло своє закріплення у ст. 7 Конституції України<sup>1</sup>.

У теорії місцевого самоврядування є різні підходи щодо його юридичної природи. Існують теорії: державницька, громадівська, теорія муніципального дуалізму<sup>2</sup>. На процес становлення місцевого самоврядування в Україні найбільший вплив мають державницька і громадівська теорії.

**Державницька теорія** місцевого самоврядування прямо проголосувала тісний зв'язок органів самоврядування із загальними засадами державного устрою і виходила із необхідності включення цих установ до загальнодержавної системи. Її творцями вважаються німецькі вчені Л. Штейн і Р. Гнейст, на думку яких місцеве самоврядування — це частина державного механізму. Справи передаються до відання органів самоврядування законом, але за своєю природою вони залишаються справами державними.

Основою державницької теорії є теорія децентралізації частини державної виконавчої влади, її передачі на рівень територіальних спільнот громадян та тих органів, які вони обирають. Місцеве самоврядування розглядається прихильниками цієї теорії як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних своєю суттю суб'єктів права (місцевого населення та його органів). За такого під-

<sup>1</sup> Докладніше див.: *Тодыка Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины. — Харьков, 2000. — С. 78–82.

<sup>2</sup> *Ярмиш О. Н., Серьогін В. О.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. — Х., 2002. — С. 494–499.

ходу, на їх думку, місцеве самоврядування органічно вписується в механізм народовладдя, оскільки його корені — у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (грумада). Органи місцевого самоврядування при цьому мають діяти за принципом: «Дозволено лише те, що передбачено законом». Місцеве самоврядування може функціонувати не тільки на рівні територіальних громад, а й на рівні регіонів, зокрема районів, областей, оскільки держава може визнавати їх теж місцевими колективами, тобто первинними суб'єктами місцевого самоврядування. Місцевими колективами, наприклад, згідно зі ст. 72 Конституції Франції, є комуни, департаменти, заморські території, які вільно управляються виборними радами в умовах, визначених законом. Найбільшого поширення державницька теорія набула в Європі, її витоки йдуть від магдебурзького права. Ця теорія знайшла втілення в Європейській хартії місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Прихильники **громадівської теорії** місцевого самоврядування розглядають його первинні суб'єкти — громади як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, так званою муніципальною. За такого підходу місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів. Що ж до інших рівнів адміністративно-територіального поділу держави (наприклад, районів, областей), то, на думку прихильників громадівської теорії, там місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об'єднань територіальних громад сіл, селищ і міст — асоціацій. Відповідно місцеве самоврядування, його органи мають вирішувати питання лише місцевого значення, а здійснення повноважень державної влади має покладатися на місцеві органи державної виконавчої влади. На думку прихильників цієї теорії, право на самоврядування є природним і невід'ємним від самої громади, а тому держава лише його визнає і гарантує. Вирішуючи питання місцевого значення, органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом: «Дозволено все, що не заборонено законом». Громадівська теорія місцевого самоврядування була започаткована практикою державотворення у США.

**Теорія муніципального дуалізму** є певною модифікацією державницької і громадівської теорій. Згідно з цією теорією, органи місцевого самоврядування є незалежними від держави тільки в суто громадівських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній вони розглядаються як органи держави, що виконують її функції і повно-

<sup>1</sup> Докладніше див.: *Корнієнко М. І.* Місцеве самоврядування в Україні / Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К., 1999. – С. 353.

важення. Виходячи з цього, і ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділятися на так звані власні і делеговані. Якщо при вирішенні власних справ, на думку прихильників цієї теорії, органи місцевого самоврядування можуть діяти незалежно і самостійно від державних органів, дотримуючись лише закону, то, вирішуючи «делеговані» повноваження, вони повинні діяти під контролем та адміністративною опікою.

Конституційно-правове регулювання статусу місцевого самоврядування несе на собі відбиток зазначених теоретичних підходів. Так, згідно з частиною першою ст. 140 Конституції України, територіальна громада розглядається як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що повною мірою відповідає громадській концепції місцевого самоврядування. Про це свідчить і те, що місцеве самоврядування обмежується самостійним вирішенням питань місцевого значення в межах Конституції і законів України та зосереджується лише в селах, селищах та містах, оскільки населення районів і областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

Частиною 3 ст. 143 Конституції України встановлено: «Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади», а ч. 4 ст. 143 закріплює: «Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади». Ці положення побудовані на основі моделі муніципального дуалізму.

Водночас найбільш суттєві положення Конституції України виконані в аспекті державницької теорії місцевого самоврядування. У них чітко наголошується на тому, що місцеве самоврядування базується передусім на владі, джерелом якої є народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень — на законі. Так, згідно зі ст. 5 Конституції України, «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування». Відповідно до частини другої ст. 19 Конституції України, «органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», тобто за принципом: «Дозволено лише те, що передбачено законом».

Деякі теоретики вважають, що державницька теорія місцевого самоврядування є більш життєвою й прийнятною для України, для практики її державного будівництва. Проте такий підхід не дає підстав вважати орган місцевого самоврядування державним органом, навіть

попри те, що функціонально органи місцевого самоврядування досить подібні за своєю діяльністю до роботи місцевої державної адміністрації. Система органів державної влади побудована на іншій концептуальній основі — на базі централізації, підкорення і підконтрольності нижчих за належністю органів вищим, а система місцевих рад — на основі самостійності в реалізації своїх функцій.

Розглянуті теорії місцевого самоврядування суттєво вплинули на конституційно-правове закріплення місцевого самоврядування і його органів в Україні.

Місцеве самоврядування у світі ґрунтується на різних концептуальних засадах з урахуванням історичного досвіду, традицій, менталітету народу. Виокремлюють чотири основні системи місцевого самоврядування.

**Англо-американська (англосаксонська)** система характеризується тим, що на всіх субстанціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються (США, Велика Британія, Канада, Австралія).

**Континентальна (романо-германська, або європейська)** система будується на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого управління. Така система має два різновиди. На всіх субстанціональних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. При цьому на низовому рівні функціонують виключно органи первинної територіальної громади. Така система існує, зокрема, в Італії та Франції. Інший варіант цієї системи заснований на створенні органів місцевого самоврядування лише на низовому рівні, а на регіональному та субрегіональному рівнях функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Така система застосовується, зокрема, в Болгарії, Польщі, Туреччині, Фінляндії.

**Іберійська система** (Бразилія, Португалія, Мексика) полягає в тому, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, префекти тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад і одночасно затверджуються центральними органами державної влади в адміністративно-територіальних одиницях.

**Радянська система** (система рад та їх виконавчих комітетів) базувалася на запереченні поділу влади і визнанні повновладдя представницьких органів від низу до верху. Усі ради вважалися органами державної влади на своїй території, всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковувалися радам. Система рад характеризувалася ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів. Сьогодні подібна система збереглася лише в деяких країнах, зокрема в КНР, КНДР.

Аналіз положень Конституції України і Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., інших законодавчих актів дає підстави для висновку, що в Україні застосовується континентальна (європейська) система управління на місцях. І це є цілком закономірним, оскільки на розробку в Україні законодавства про місцеве самоврядування суттєво вплинули положення Європейської хартії про місцеве самоврядування. Особливо це стосується Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Але цей Закон не є копією чи аналогом хартії, як і національного закону якоїсь іншої країни. Це оригінальний за концепцією, структурою, комплексом загальних принципів нормативно-правовий акт, що регламентує організацію місцевого самоврядування в унітарній державі. Створена на сьогодні в Україні правова база місцевого самоврядування, що втілила багатий досвід законодавчого забезпечення реалізації конституційного права громадян на місцеве самоврядування, є внеском у загальноєвропейський процес розвитку демократії шляхом захисту і гарантування місцевого самоврядування. Отже, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» досить чітко і детально регламентує правовий статус місцевого самоврядування. Утім, як показало життя, чимало його положень є недосконалими, і на-зріла об'єктивна необхідність його зміни (новелізації).

## § 2. Система місцевого самоврядування та його принципи

Місцеве самоврядування являє собою відповідну систему, яка функціонує на конституційно-правових засадах.

**Система місцевого самоврядування** — це сукупність органів та різноманітних організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини вирішують питання місцевого значення, здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування.



Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) до елементів системи місцевого самоврядування відносить: а) територіальну громаду; б) сільську, селищну, міську ради; в) сільського, селищного, міського голову; г) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; г) районні в місті ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; д) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; е) органи самоорганізації населення.

**Територіальна громада** — основний суб'єкт місцевого самоврядування. До неї входять жителі села (кількох сіл), селища, міста. Це впливає із чинного законодавства. Так, відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста (п. 1 ст. 6), яку становлять жителі, що 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). Слід наголосити на тому, що територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. При цьому добровільне об'єднання цих громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Вихід зі складу сільської громади також здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади (п. 4 ст. 6 Закону).

До **органів місцевого самоврядування** належать сільські, селищні, міські ради, що складаються з депутатів, які обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Районні і обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Світова практика свідчить про те, що саме виборні органи місцевого самоврядування є основними носіями повноважень щодо самоврядування, головною формою самоорганізації територіальних громад.

Сільські, селищні та міські ради можуть мати свої виконавчі органи. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають відповідно сільського, селищного, міського голів, які очолюють виконавчий орган ради і головують на її засіданнях. Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації,

ліквідації визначаються законом. На рівні областей і районів передбачається створення не виконавчих органів, а виконавчого апарату відповідної ради. Голова районної ради та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради. Функції виконавчих органів районних і обласних рад, як це випливає зі ст. 118 Конституції України, виконують відповідні державні адміністрації, яким делегуються ці повноваження.

Здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі має визначатися окремими законами. Це пояснюється тим, що ці міста, відповідно до ст. 133 Конституції, мають спеціальний правовий статус. У них, на відміну від інших міст України, згідно зі ст. 118 Конституції, функціонують відповідні державні адміністрації. Це, безумовно, впливає на специфіку місцевого самоврядування в них. На сьогодні поки що прийнято лише Закон «Про столицю України — місто-герой Київ».

Територіальна громада за обсягом правоздатності і дієздатності своїх членів є неоднорідною, оскільки її становлять жителі населеного пункту з різним правовим статусом (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). Громадяни України, які досягли 18-річного віку і є дієздатними, являють собою активних суб'єктів права на участь у здійсненні місцевого самоврядування. Вони мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до органів місцевого самоврядування чи їх посадовими особами, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими передбаченими Конституцією і законами України та статутами територіальних громад правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Право членів територіальної громади брати участь у здійсненні місцевого самоврядування реалізується в таких формах: місцеві референдуми; вибори депутатів місцевої ради та передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування (місцеві вибори); загальні збори громадян за місцем проживання; колективні та індивідуальні звернення; громадські слухання; місцеві ініціативи; участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах міського самоврядування; інші форми, які не заборонені законом.

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є прийняття нею рішень із питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом проведення **місцевого референдуму**. Рішення, які приймаються місцевими референдумами, є обов'язковими до виконання і мають вищу юридичну силу порівняно з рішен-

нями рад, їх виконавчих органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Однією з форм безпосереднього волевиявлення територіальної громади, згідно зі ст. 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», є **загальні збори громадян**. Ці збори проводяться за місцем їх проживання, у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів). Такі збори громадян є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування. Ті рішення загальних зборів з питань місцевого самоврядування, які стосуються суто внутрішніх питань самоорганізації територіальної громади і їх членів, є обов'язковими для виконання органами територіальної самоорганізації населення, окремими членами територіальної громади. На загальних зборах громадян можуть бути прийняті рішення, у яких містяться звернення чи пропозиції до відповідних рад та їх виконавчих органів, їх посадових осіб, керівників підприємств, організацій, установ. Такі рішення відповідними суб'єктами мають бути розглянуті в установлені законом терміни.

Новими формами участі окремих членів територіальної громади в обговоренні і вирішенні питань місцевого самоврядування, що знайшли своє закріплення в законі про місцеве самоврядування (ст. 9, 13), є **місцеві ініціативи та громадські слухання**. Право територіальної громади проводити **громадські слухання** — це право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання повинні проводитися не рідше одного разу на рік. **Місцеві ініціативи** означають, що члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-яке питання, що віднесене до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення такої ініціативи на розгляд міської ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Система місцевого самоврядування територіальними громадами та органами місцевого самоврядування не вичерпується. Як окремі її елементи Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» називає також 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 утворюватися районні в містах ради, які мають свої виконавчі органи (ст. 5). Згідно з ч. 5 ст. 140 Конституції України, питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад.

Одним із елементів міського самоврядування є **органи самоорганізації населення**. Відповідно до ч. 6 ст. 140 Конституції України, сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Право територіальної громади забезпечується правом громадян України брати участь у місцевому самоврядуванні. Згідно зі ст. 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Конституція гарантує громадянам України права: обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, брати участь у місцевих референдумах, рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування. У всьому цьому яскраво відбивається демократичний потенціал місцевого самоврядування.

Міське самоврядування функціонує на основі відповідних **загальних принципів**. Вони є не тільки основоположними засадами, ідеями, що лежать в основі організації і діяльності місцевого самоврядування і його органів. Вони звернені й до органів державної влади, які не мають права порушувати ці принципи. Міське самоврядування як інститут публічної влади виникає, формується і реалізує свої функції «в системі координат» усіх існуючих владних відносин в Україні.

**Загальні принципи організації місцевого самоврядування в Україні** — це закріплені в Конституції України і Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» засади, що визначають демократичну організацію місцевого самоврядування як інституту публічної влади, дотримання яких є обов'язковим для органів державної влади, населення, інших суб'єктів права.

Згідно зі ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування в нашій державі здійснюється на **принципах**: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місце-

вих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законом; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування. Ці загальні принципи утворюють «правовий каркас» демократичної концепції місцевого самоврядування, яка базується на забезпеченні рівного права громадян на місцеве самоврядування. У своїй сукупності вищезазначені принципи відображають сутність місцевого самоврядування як своєрідної форми організації публічної влади.

Крім визначених у ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» принципів, є також і інші принципи, на яких базується місцеве самоврядування. До таких відносять: конституційно-правове визнання місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади (статті 5, 7 Конституції України); гарантованість державою права громадян на місцеве самоврядування; врахування думки населення при визначенні і зміні меж територій муніципальних утворень; поєднання представницької демократії з формами прямого волевиявлення громадян (місцевий референдум, збори, сходи); стабільність статусу місцевого самоврядування як складової засад конституційного ладу України тощо. Принципи місцевого самоврядування, що знайшли своє закріплення в конституційному законодавстві України, відповідають міжнародним стандартам, зокрема Європейській хартії місцевого самоврядування. Водночас слід враховувати, що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» вступив у дію на стадії формування інституту місцевого самоврядування, і відповідно в ньому принципи викладені більш детально. Крім того, Європейська хартія була розроблена і отримала статус міжнародної конвенції в умовах давно сформованих систем місцевого самоврядування в державах Європи.

### **§ 3. Конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування та їх повноваження**

Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування має особливе значення для вирішення питань місцевого самоврядування. Але більша частина роботи виконується органами місцевого самоврядування, зокрема сільськими, селищними, міськими,

районними в містах радами та їх виконавчими органами, а також районними і обласними радами. Кожна рада — це самостійний орган місцевого самоврядування.

У процесі підготовки Конституції України 1996 року та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» були запропоновані різні моделі організації і функціонування місцевих рад. Зупинилися на тому, що ці ради повинні виконувати функції місцевого самоврядування. Це й було закріплено у ст. 140 та інших статтях Конституції України, що відповідає світовому і європейському досвіду. Так, місцеве самоврядування, відповідно до ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, має здійснюватися «радами або зборами». Це базується на ідеї, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування є населення, територіальна громада. І тільки демократично обраний колегіальний орган може претендувати на виразника волі територіальної громади, носія функцій і повноважень місцевого самоврядування, виразника її волі і інтересів. У статті 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено: «...сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування». Згідно з частиною четвертою ст. 140 Конституції України, «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради».

Вибори депутатів сільських, селищних рад є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах. Рада вважається правомочною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу місцевої ради. Вибори міських, районних у містах рад, районних та обласних рад відбуваються за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного міста, району в місті, району, області, міст Києва та Севастополя, згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм.

Термін повноважень сільських, селищних, міських, районних у містах рад — п'ять років. Згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 78), повноваження ради можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму, Верховної Ради України в разі: а) якщо рада прийняла рішення з порушенням Консти-

туції та законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень відповідно до закону; б) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у терміни, встановлені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

У реалізації функцій і повноважень місцевих рад велика роль належить виконавчим комітетам, відділам, управлінням та іншим створеним цими радами органам. Згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчі органи місцевих рад є підконтрольними і підзвітними відповідним місцевим радам. Це узгоджується зі ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, у якій зазначається, що ради чи збори можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Головними функціями виконавчих органів рад є виконавча, тобто організація виконання рішень відповідної ради, та розпорядча, тобто самостійний розгляд чи вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Згідно з ч. 2 ст. 141 Конституції України, територіальні громади обирають відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає сільського, селищного, міського голову ще як головну посадову особу самої територіальної громади (ч. 1 ст. 12).

Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 26) визначає виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад, яку становлять питання, що можуть бути вирішені виключно на пленарних засіданнях відповідної ради. До них, зокрема, належать питання: щодо самоорганізації ради та формування її органів; організації і функціонування системи місцевого самоврядування; питання економічного та соціального розвитку території, бюджету, управління комунальної власності.

**Питаннями організації та функціонування системи місцевого самоврядування**, що являють собою предмет виключної компетенції місцевих рад, є такі: прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; прийняття, відповідно до законодавства, рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого само-

врядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; прийняття рішень про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом; затвердження статуту територіальної громади.

До виключної компетенції місцевих рад України у сфері економічного і **соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю** віднесені: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм та 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; утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, затвердження положень про ці кошти; затвердження звітів про використання зазначених коштів; прийняття рішення щодо випуску місцевих позик; прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів із відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання, відповідно до чинного законодавства, пільг по місцевих податках і зборах; встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до 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; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого в процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про створення, ліквідацію та реорганізацію підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спіль-



ного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб); вирішення, відповідно до законодавства, питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями; заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; вирішення, відповідно до закону, питань регулювання земельних відносин; затвердження, відповідно до закону, ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад; вирішення, відповідно до закону, питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; прийняття рішення про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, є пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; надання, відповідно до законодавства, згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких, згідно з діючими нормативами, включає відповідну територію.

Місцеві ради здійснюють **контрольні повноваження**, які є виключно компетенцією рад. До них віднесені: заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради; прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених законом.

До інших питань, які є предметом виключної компетенції міських рад, також віднесено: заснування засобів масової інформації відповідної ради; призначення і звільнення їх керівників; прийняття рішень

про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід із них; створення, відповідно до закону, міліції, яка утримується за кошти відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції; заслуховування повідомлення керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною; прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених законом; затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції; встановлення, відповідно до законодавства, правил з питань благоустрою територій населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; прийняття в межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихіями, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; затвердження, відповідно до положення, змісту, опису та порядку використання символіки територіальної громади тощо.

Місцеві ради реалізують свої функції і повноваження в межах відповідних організаційно-правих форм роботи.

**Сесія** є основною організаційною формою роботи сільських, селищних, міських, районних, обласних, районних у місті, а також міст Києва та Севастополя рад. Сесія — це сукупність пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій. Згідно зі ст. 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», перша сесія новообраної сільської, селищної, міської, районної в місті ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через місяць після обрання ради у правомочному складі. Відкриває і веде сесію голова цієї виборчої комісії. Першу сесію районної, обласної рад скликає і веде голова відповідної територіальної виборчої комісії. Друга і наступні сесії сільської, селищної, міської рад скликаються сільським, селищним, міським головою; районної в місті, районної, обласної — головою відповідної ради. Як правило, на другій сесії затверджується регламент місцевої ради.

Сесія ради скликається в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал. Сесії проводяться гласно. У разі необхідності рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засі-

дання. Рада в межах своїх повноважень на сесії приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням. Рішення місцевої ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено пізніший строк введення їх у дію.

**Постійні комісії.** Для вивчення попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету рада створює постійні комісії. Постійні комісії обираються радою з числа депутатів ради на термін її повноважень у складі голови і членів комісії. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються відповідною радою (в регламенті ради та положенням про постійні комісії, що затверджується радою). До складу постійних комісій не можуть бути обрані відповідно сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної в місті (у разі її створення), районної, обласної ради, їх заступники. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначається Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 47), регламентом відповідної ради і положенням про ці комісії. Кількісний склад кожної постійної комісії встановлюється радою залежно від кількісного складу відповідної ради.

Комісії як допоміжні органи рад покликані виконувати підготовчу й контрольну функції. Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносять на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співповідями. Вони також попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи має бути повідомлено комісіям у встановлений ними термін.

Правова природа обласних та районних рад є зовсім іншою, ніж у сільських, селищних, міських. Вони не є представницькими органами обласних та районних громад. Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єкти місцевого самоврядування. Обласні, районні ради конституційовані як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами.

Конституція України (ст. 143) до відання обласних, районних рад відносить: а) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; б) затвердження районних і обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, і контроль за їх виконанням; в) вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Очолює обласну, районну раду її голова, який обирається відповідною радою з-поміж її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням. Повноваження голови ради можуть бути припинені радою достроково, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування. Голова ради працює в раді на постійній основі. Він не може мати іншого представницького мандата, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої в позаурочний час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутку.

Обласна, районна рада може утворити президію (колегію) ради в складі голови ради, його заступника, голів постійних комісій ради, уповноважених представників депутатських груп і фракцій, яка є дорадчим органом ради. Президія (колегія) ради попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що їх передбачається внести на розгляд ради, вона може приймати рішення, які мають дорадчий характер. **Обласна, районна рада не утворює власних виконавчих органів**, а відповідні повноваження, як правило, делегуються нею обласній, районній державній адміністрації.

Організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів здійснює виконавчий апарат ради, який утворюється відповідною радою. Він сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Виконавчий апарат ради за посадою очолює голова відповідної ради.

**Сільський, селищний, міський голова** є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Він здійснює три функції: 1) представляє територіальну громаду у відносинах з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями; 2) головує на пленарних засіданнях відповідної ради; 3) очолює виконавчий комітет відповідної ради. Усі ці функції взаємопов'язані.

Відповідно до закону сільський, селищний, міський голова: забезпечує здійснення в межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади; організовує в межах, визначених законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету; вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради; вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради; вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету; здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету; скликає сесії рад, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради й головує на пленарних засіданнях ради; забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання; призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та інших організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад; скликає загальні збори громадян за місцем проживання; забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету; є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів тощо.

У межах своїх повноважень сільський, селищний, міський голова видає розпорядження.

**Виконавчі органи рад** — це їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Виконавчий комітет ради утворюється радою на термін її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради — голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради. Очолює виконавчий комітет відповідно сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті ради. Після закінчення повноважень ради кількісний склад виконавчого комітету визначається самостійно відповідною радою, а його персональний склад затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради — за пропозицією голови відповідної ради.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів ради. Суттєве значення має те, що він має право попередньо розглядати проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради.

## § 4. Матеріально-фінансова база місцевого самоврядування

Економічною основою місцевого самоврядування є муніципальна власність, місцеві фінанси, майно, що перебувають у державній власності й передані в управління органам місцевого самоврядування, а також інша власність, яка має задовольняти потреби населення муніципального утворення. Реальність місцевого самоврядування визна-

часться передусім матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада та які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Конституція України (ст. 142) до матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування відносить рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, 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, обласних рад.

Провідне місце у структурі матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування посідає **комунальна власність**. Поняття комунальної власності вперше на законодавчому рівні було введено Законом України «Про власність» від 7 лютого 1991 р., і на той час комунальна власність (або, відповідно до Закону, — власність адміністративно-територіальних одиниць) розглядалась як різновид державної власності (ст. 31 Закону). Конституція України 1996 року визначає комунальну власність як самостійну форму власності, суб'єктом якої є територіальні громади села (кількох сіл у разі добровільного об'єднання в сільську громаду їх жителів), селища, міста, району в місті. У частині 2 ст. 142 Конституції України встановлено: «Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності». У статті 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» дається таке визначення: «Право комунальної власності — право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування».

Згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», до складу комунальної власності входить нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, місцеві енергетичні системи, громадський транспорт, системи зв'язку та інформації, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, майно, передане в комунальну власність іншими суб'єктами власності на будь-яке інше майно, рухомі та нерухомі об'єкти, які на праві власності належать територіальним громадам, а також кошти, отримані від відчуження об'єктів права комунальної власності (ст. 60). Конституційне закріплення права власності територіальних громад на матеріальні

і фінансові є запорукою розвитку і гарантією реального забезпечення їх права самостійно, в межах Конституції України і законів, реалізовувати інтереси населення відповідних територій.

Суттєвим конституційним положенням є норма, згідно з якою держава бере участь у формуванні бюджетів місцевого самоврядування, фінансово його підтримує. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли в результаті рішень органів державної влади, компенсуються державою (ч. 3 ст. 142). Це конституційне положення повною мірою відповідає Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування, які передбачають вагомі гарантії фінансової та матеріальної самостійності органів місцевого самоврядування при здійсненні своїх повноважень.

Місцевий бюджет має дохідну та видаткову частини. Доходи місцевих бюджетів мають бути достатніми для ефективного здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

Критерієм для визначення мінімальних розмірів місцевих бюджетів є нормативи бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного розвитку відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, установлених законом. У статті 63 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених Законом джерел та закріплених у встановленому порядку загальнодержавних податків, зборів та інших загальнодержавних платежів. Законом передбачено право органів місцевого самоврядування мати позабюджетні цільові (в тому числі валютні) кошти. Ці органи можуть у межах, визначених законодавством, створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи. Вони мають право також встановлювати місцеві податки і збори.

Фінансова допомога місцевому самоврядуванню з боку держави може здійснюватися у формі дотації або субвенції.

**Дотації** — це кошти, які передаються до місцевого бюджету з державного бюджету в разі, коли коштів, що надходять із власних джерел, і закріплених доходів недостатньо для формування мінімального розміру місцевого бюджету.

Використання дотацій не має цільового призначення, вони виділяються державою на безвідплатній та безповоротній основі.

**Субвенції** — це кошти, які виділяються з державного бюджету на певний термін для фінансування конкретних програм з метою соціально-економічного вирівнювання відповідних територій.



Визначено, що кошти державного бюджету, які передаються у вигляді дотацій, субвенцій, розподіляються обласними радами між районними бюджетами, міст обласного значення в розмірах, необхідних для формування дохідних частин, не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законом, а також використовуються для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад. Кошти обласного бюджету, передані державою у вигляді дотацій, субвенцій, зараховуються до районних бюджетів і розподіляються районними радами між місцевими бюджетами.

Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання.

У статті 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначені права органів місцевого самоврядування щодо здійснення права власності, зокрема об'єктів комунальної власності. Ці органи володіють, користуються та розпоряджаються об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують всі майнові операції, можуть передавати об'єкти комунальної власності в постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати. Закон чітко визначає обов'язкову умову, згідно з якою майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічну основу місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Конституцією України передбачено судовий захист прав органів місцевого самоврядування, зокрема їх майнових прав. Крім того, у п. 8 ст. 60 Закону конкретно встановлено, що право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені в територіальних громадах і передані іншим суб'єктам права власності без згоди територіальної громади або рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

**Місцевий бюджет.** Фінансові ресурси територіальної громади за своєю структурою включають: кошти місцевого бюджету; позабюджетні кошти місцевого самоврядування; кошти комунальних підприємств.

Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у місті (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні бюджети згідно з чинним законодавством Укра-

їни. Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі Законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів. Закон забороняє втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, прямо передбачених у законодавстві. Це є суттєвою гарантією здійснення органами місцевого самоврядування повноважень у бюджетній і фінансовій сферах.

## § 5. Гарантії місцевого самоврядування

Реалізація місцевого самоврядування в Україні забезпечується системою гарантій, під якими розуміють економічні, політичні та правові умови і засоби повної і ефективної реалізації територіальними громадами, органами місцевого самоврядування завдань та функцій місцевого самоврядування. Найважливіші правові гарантії місцевого самоврядування отримали закріплення в Конституції України та Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

Чинне законодавство України приділяє суттєву увагу гарантіям організаційної самостійності місцевого самоврядування. До **організаційних гарантій** належить: а) положення Конституції України про те, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиної системи органів державної влади (ст. 5), а служба в органах місцевого самоврядування є самостійним видом публічної служби (ст. 38); б) віднесення питань обрання органів місцевого самоврядування, обрання чи призначення їх посадових осіб до повноважень місцевого самоврядування; в) встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) заборона органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами України до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом; г) закріплена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 21) заборона обмежувати права територіальних громад на місцеве само-

врядування за винятком умов воєнного чи надзвичайного стану; г) встановлене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 1 ст. 73) положення, що акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. Принципове значення має положення ст. 7 Конституції України, що місцеве самоврядування не тільки визнається, а й гарантується державою.

**Фінансово-економічні гарантії** самостійності місцевого самоврядування полягають у: а) встановленні Конституцією України (ст. 142) матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування; положенні Конституції України щодо захисту законом права комунальної власності на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів (ст. 13); б) закріпленні обов'язків держави фінансувати здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування (ст. 143 Конституції України), та компенсуванні витрат органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами (ст. 67 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»); в) передбаченій Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 61) забороні втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, передбачених законом; г) передбаченому Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 62) обов'язку держави фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснювати контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком, гарантувати органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб; г) передбаченому Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 68–70) праві органів місцевого самоврядування мати позабюджетні кошти, встановлювати місцеві податки і збори, випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери тощо.

**Гарантії захисту прав місцевого самоврядування включають:** а) передбачені Конституцією України обов'язковість до виконання на

відповідній території актів органів місцевого самоврядування (ст. 144); б) судовий порядок захисту права місцевого самоврядування (ст. 145); в) передбачене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) право органів та посадових осіб місцевого самоврядування право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування; г) встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 72) підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам з відповідних питань місцевого самоврядування; г) передбачена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 75) відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами.

Всі зазначені гарантії мають важливе значення для реального здійснення місцевим самоврядуванням своїх завдань і функцій.

## **Контрольні запитання**

1. Що таке місцеве самоврядування?
2. Які є теорії місцевого самоврядування? Розкрийте їх зміст.
3. Назвіть складові системи місцевого самоврядування.
4. На яких принципах базується місцеве самоврядування?
5. Розкрийте конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування.
6. Які повноваження закріплюються за обласними і районними радами?
7. Що відносить Конституція України до матеріально-фінансової основи діяльності місцевого самоврядування?
8. Які є організаційні гарантії діяльності місцевого самоврядування?
9. Назвіть фінансово-економічні гарантії самостійності місцевого самоврядування.

## Список рекомендованої літератури

1. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні. – К., 1997.
2. Анисимов В. Н. К вопросу о соотношении международного права и национального законодательства Украины о правах ребенка // Проблемы законности. – Харьков, 1999. – Вип. 37.
3. Байрачна Л. К. Деякі проблеми конституційно-правової відповідальності: співвідношення влади і моралі // Вісник Харківського політехнічного університету. – 2005. – № 15.
4. Барабаш Ю. Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4.
5. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: Конституційно-правовий аспект. – Х., 2004.
6. Битяк Ю. Конституційно-правові засади становлення та розвитку державної служби в Україні // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 2 (13).
7. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. – Х.: Право, 2005.
8. Бодрова І. І. Правова інституціоналізація асоціацій місцевих рад України // Проблеми законності. – Х., 2001. – Вип. 46.
9. Веніславський Ф. Взаємодія гілок державної влади як принцип основ конституційного ладу України // Право України. – 1998. – № 1.
10. Георгіца А. З. Конституційно-правові інститути зарубіжних країн. – Чернівці, 1994.
11. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн. – Чернівці, 2001.
12. Грошевий Ю. М., Марочкін І. Є. Органи судової влади в Україні. – К., 1997.
13. Дахова І. Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект) // Право України. – 2002. – № 12.
14. Денисов В. Н. Статус міжнародних договорів в Конституції України // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 1(8).
15. Заєць А. П. Правова держава в контексті сучасного українського досвіду. – К., 1999.
16. Ковальова Г. Л. Свобода совісті як основоположний принцип державно-конфесійних відносин // Проблеми законності. – Х., 1999. – Вип. 37.
17. Кичун В. І. Специфіка правового статусу автономії в унітарній державі // Проблеми законності. – Х., 1998. – Вип. 34.
18. Кичун В. І. Конституційно-правові основи взаємовідносин органів державної влади України з органами влади Автономної Республіки Крим в фінансово-економічній сфері // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 3.
19. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування. – К., 2000.

20. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права людини і громадянина в Україні. – К., 2003.
21. Колісник В. П. Національно-етнічні відносини в Україні: теоретичні засади та конституційно-правові аспекти. – Х., 2003.
22. Колісник В. П. Подвійний вотум у процедурі ухвалення конституційного закону // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2005. – № 9.
23. Конституційне право України / За ред. проф. В. Ф. Погорілка. – К., 1999.
24. Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К., 1999.
25. Конституційне право України / За ред. Ю. М. Тодики та В. С. Журавського. – К., 1999.
26. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / За ред. проф. В. Ф. Погорілка. – К., 2001.
27. Копиленко О. До проблеми правового статусу Автономної Республіки Крим // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 1 (12).
28. Кравченко В. В. Конституційне право України. – К., 2002.
29. Кривенко Л. Конституційна відповідальність глави держави // Віче. – 2001. – № 10.
30. Крупчан О. Компетенція центральних органів виконавчої влади // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2 (29).
31. Кушніренко О. Г., Слінько Т. М. Права і свободи людини і громадянина. – Х., 2001.
32. Кушніренко А. Г. Проблеми адміністративно-територіального устрою в умовах формування правового государства // Проблеми законності. – Харьков, 1993. – Вип. 28.
33. Летнянчин Л. І. Конституційні обов'язки людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики. – Х., 2006.
34. Летнянчин Л. І. Основні обов'язки людини і громадянина як самостійний конституційно-правовий інститут // Проблеми законності. – Х., 2000. – Вип. 44.
35. Лукаш С. Ю. Політичний плюралізм як принцип конституційного ладу // Віче. – 1997. – № 7.
36. Лукаш С. Ю. Природа конституційного права громадян на об'єднання в політичні партії // Проблеми законності. – Х., 2001. – Вип. 48.
37. Лук'янов Д. В. Політичні партії у системі взаємодії громадянського суспільства та держави. – Х., 2007.
38. Мурашин О. Акти прямого народовладдя у механізмі правового регулювання // Право України. – 2000. – № 9.
39. Ольховський Б. І. Дотримання та охорона Конституції – важлива умова побудови правової держави (конституційна відповідальність) // Проблеми правознавства та правозастосовчої діяльності. – 2003. – № 1.
40. Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2002.
41. Організація судової влади в Україні / За наук. ред. проф. А. О. Селіванова. – К., 2002.

42. Орзіх М. Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 1.
43. Петришин А. В. Государственная служба: Историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. – Харьков, 1998.
44. Петришин О. Громадянське суспільство і держава: питання взаємовідносин // Вісник Академії правових наук України. – № 4 (47). – Х., 2006.
45. Погорілко В. Ф. Основи конституційного ладу України. – К., 1997.
46. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність. – К., 2000.
47. Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України. – Х., 1997.
48. Речицкий В. Конституционализм. Украинский опыт. – Харьков, 1998.
49. Речицкий В. В. Символическая реальность и право. – Львов, 2007.
50. Селиванов А. Теоретичні і практичні погляди на тлумачення Конституційним Судом України норм законодавства // Право України. – 1999. – № 10.
51. Сьєрогін В. Проблеми забезпечення недоторканності приватного життя громадян України у межах виборчого процесу // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 3.
52. Сьєрогіна С. Використання практики Європейського Суду з прав людини як перспективний напрям оптимізації конституційного судочинства в Україні // Вісник Конституційного Суду України. – 2005. – № 6.
53. Сьєрогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні. – Х., 2001.
54. Стецюк П. Б. Основи теорії конституції та конституціоналізму. – Л., 2003.
55. Сінькевич О. Щодо особливостей норм конституційного права України // Право України. – 2002. – № 11.
56. Слінько Т. М. Визначення поняття «інформації», як загально-наукової категорії // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2005. – № 30.
57. Слінько Т. М., Кушніренко О. Г. Конституційно-правовий статус об'єднань громадян в Україні. – Х., 1998.
58. Тацій В., Грошевий Ю. Прокуратура в системі поділу влади // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 1 (16).
59. Тацій В., Тодика Ю. Питання меж тлумачення Конституційним Судом Конституції та законів України // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 4 (27).
60. Тацій В., Тодика Ю. Конституція України і правосвідомість юристів // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 4 (15).
61. Тацій В. Значення юридичної науки у формуванні правової системи України // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 3 (26).
62. Тацій В., Тодика Ю. Методологічні питання розвитку конституційного процесу // Право України. – 1996. – № 12.

63. Тацій В., Тодика Ю. Проблеми становлення сучасного конституціоналізму в Україні // *Право України*. – 2001. – № 8.
64. Тацій В. Я., Тодика Ю. М. Проблеми становлення і розвитку українського конституціоналізму // *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: 36. наук. праць. – Х., 2001. – № 1.
65. Тихий В. Офіційне тлумачення Конституції та законів України Конституційним Судом України // *Вісник Конституційного Суду України*. – 1998. – № 4.
66. Тихий В., Панов М. Право людини на безпеку (конституційно-правові аспекти) // *Вісник Конституційного Суду України*. – 2000. – № 6.
67. Ткаченко Ю. Підстави і критерії визнання конституційності нормативно-правових актів // *Право України*. – 2000. – № 9.
68. Ткаченко Ю. В. Роль конституційно-правової відповідальності в управлінні державно-правовими конфліктами // *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. – 2005. – Вип. 9.
69. Тодика Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. – Харьков, 1998.
70. Тодика Ю. Н., Яворский В. Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус. – Харьков, 1999.
71. Тодика Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. – Харьков, 2000.
72. Тодика Ю. Н. Основы конституционного строя Украины. – Харьков, 2000.
73. Тодика Ю. Н. Конституция Украины – Основной Закон государства и общества. – Харьков, 2001.
74. Тодика Ю. Н. Конституционные основы формирования правовой культуры. – Харьков, 2001.
75. Тодика Ю. Н. Толкование Конституции и законов Украины: теория и практика. – Харьков, 2001.
76. Тодика Ю. М. Державно-правова конфліктологія як важливий напрямок наукових досліджень // *Вісник Академії правових наук України*. – 1996. – № 6.
77. Тодика Ю., Марцеляк О. Конституційний Суд України в механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян // *Вісник Академії правових наук України*. – 1997. – № 4 (11).
78. Тодика Ю. Сутність Конституції України в аспекті розвитку конституційного процесу // *Вісник Академії правових наук України*. – 1997. – № 2 (9).
79. Тодика Ю., Марцеляк О. Інститут омбудсмена: світові моделі і досвід // *Вісник Академії правових наук України*. – 1998. – № 2 (13).
80. Тодика Ю., Серьогін В. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність // *Вісник Академії правових наук України*. – 1998. – № 1 (12).
81. Тодика Ю., Серьогін В. Конституційний принцип гласності як гарантія основних прав і свобод громадян // *Право України*. – 1998. – № 6.
82. Тодика Ю., Серьогін В. Гласність роботи парламенту України: проблеми нормативного регулювання і практики реалізації // *Вісник Академії правових наук України*. – 1999. – № 1 (16).



83. Тодька Ю. Н., Тодька О. Ю. Конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні. – Київ, 2004.
84. Фрицький О. Ф. Конституційне право України. – К., 2002.
85. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами. – Х., 2005.
86. Цвік М., Процюк І. Про державно-правову природу влади Президента України в системі розподілу влад // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 1 (16).
87. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. – К., 1997.
88. Шемшученко Ю. Теоретичні засади реалізації Конституції України // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 4 (11).
89. Яковюк І. В. Соціальна і правова держава: співвідношення понять // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – Х., 2001. – Вип. 1.
90. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. – Х., 2002.

## **Зміст**

<b>ВСТУП</b> .....	<b>3</b>
--------------------	----------

### **Розділ 1**

#### **КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА**

§ 1. Поняття конституційного права як галузі права .....	5
§ 2. Конституційно-правові норми: загальна характеристика .....	8
§ 3. Конституційно-правові інститути .....	13
§ 4. Система конституційного права України .....	16
§ 5. Конституційно-правові відносини і їх загальна характеристика .....	17
§ 6. Джерела конституційного права України .....	22
Контрольні запитання .....	23

### **Розділ 2**

#### **КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ ЯК НАУКА І НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА**

§ 1. Предмет і завдання науки конституційного права .....	25
§ 2. Функції науки конституційного права .....	31
§ 3. Методологія науки конституційного права .....	32
§ 4. Конституційне право України як навчальна дисципліна .....	35
Контрольні запитання .....	38

### **Розділ 3**

#### **КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ**

§ 1. Поняття конституції. Види класифікацій .....	39
§ 2. Функції, принципи та юридичні власності Конституції України .....	44
§ 3. Тлумачення Конституції України .....	46
§ 4. Реалізація Конституції України .....	53
§ 5. Внесення змін до Конституції України .....	55
Контрольні запитання .....	58

### **Розділ 4**

#### **ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ В УКРАЇНІ**

§ 1. Поняття «конституційний лад» .....	59
§ 2. Основні засади конституційного ладу .....	62
Контрольні запитання .....	71

## **Розділ 5 ГРОМАДЯНСТВО УКРАЇНИ**

§ 1. Поняття і зміст громадянства.....	72
§ 2. Принципи громадянства.....	74
§ 3. Підстави та форми набуття громадянства України.....	79
§ 4. Підстави і форми припинення громадянства України.....	83
§ 5. Повноваження державних органів, що вирішують питання громадянства. Процедури з питань громадянства .....	87
Контрольні запитання.....	91

## **Розділ 6 КОНСТИТУЦІЙНІ ПРАВА, СВОБОДИ ТА ОБОВ'ЯЗКИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА**

§ 1. Поняття конституційно-правового статусу людини і громадянина та його структура .....	92
§ 2. Тенденції конституційно-правового регулювання основних прав, свобод і обов'язків людини і громадянина .....	97
§ 3. Принципи конституційно-правового статусу особи.....	100
§ 4. Покоління прав людини.....	106
§ 5. Права індивіда і колективні права.....	109
§ 6. Система конституційних прав і свобод людини і громадянина .....	110
§ 7. Особисті права і свободи.....	111
§ 8. Політичні права і свободи.....	115
§ 9. Економічні, соціальні і культурні права.....	118
§ 10. Конституційно-правовий статус іноземців, осіб без громадянства і біженців в Україні.....	123
§ 11. Обмеження прав людини і громадянина. Права людини в умовах надзвичайного стану.....	129
§ 12. Гарантії конституційних прав і свобод людини і громадянина .....	132
§ 13. Конституційні обов'язки людини і громадянина.....	134
Контрольні запитання.....	138

## **Розділ 7 КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ**

§ 1. Поняття, структура та принципи правового статусу національних меншин в Україні .....	139
---	-----

§ 2. Основні права та обов'язки національних меншин.....	141
§ 3. Гарантії реалізації прав національних меншин України.....	147
Контрольні запитання.....	148

## Розділ 8 **КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

§ 1. Поняття «громадянське суспільство» .....	149
§ 2. Конституційно-правові передумови становлення в Україні громадянського суспільства .....	153
Контрольні запитання.....	157

## Розділ 9 **ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ**

§ 1. Об'єднання громадян у політичній системі України.....	158
§ 2. Правовий статус політичних партій та громадських організацій .....	163
Контрольні запитання.....	172

## Розділ 10 **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ**

§ 1. Право людини на свободу світогляду і віросповідання та створення релігійних організацій. Їх види, основи правового статусу.....	173
§ 2. Принципи взаємовідносин держави і релігійних організацій....	178
Контрольні запитання.....	184

## Розділ 11 **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

§ 1. Поняття інформації, основні принципи інформаційних відносин в Україні.....	185
§ 2. Види інформації та їх конституційно-правове регулювання....	188
§ 3. Правовий статус друкованих та аудіовізуальних засобів масової інформації.....	193

§ 4. Взаємовідносини держави і друкованих ЗМІ в Україні .....	195
Контрольні запитання.....	199

## **Розділ 12 ВИБОРИ В УКРАЇНІ**

§ 1. Поняття виборчої системи і виборчого права .....	200
§ 2. Загальна характеристика виборчої системи України та її принципи .....	201
§ 3. Правова регламентація порядку організації та проведення виборів народних депутатів України.....	204
Контрольні запитання.....	218

## **Розділ 13 РЕФЕРЕНДУМИ В УКРАЇНІ**

§ 1. Основні форми безпосередньої демократії .....	220
§ 2. Поняття і види референдумів .....	221
§ 3. Всеукраїнський референдум .....	224
§ 4. Місцеві референдуми .....	230
Контрольні запитання.....	235

## **Розділ 14 КОНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ**

§ 1. Поняття державного органу України і його конституційний статус .....	237
§ 2. Принципи організації і діяльності державних органів.....	241
§ 3. Система органів державної влади .....	248
Контрольні запитання.....	251

## **Розділ 15 ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ. СПЕЦІАЛІЗОВАНІ ОРГАНИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ**

§ 1. Верховна Рада України (парламент) в механізмі державної влади .....	252
§ 2. Функції та повноваження Верховної Ради України.....	257
§ 3. Склад та структура Верховної Ради України .....	265

§ 4. Організаційно-правові засади діяльності Верховної Ради України .....	271
§ 5. Законодавчий процес .....	273
§ 6. Конституційно-правовий статус Рахункової палати .....	276
§ 7. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як орган парламентського контролю .....	280
Контрольні запитання .....	284

## **Розділ 16**

### **ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕПУТАТА В УКРАЇНІ**

§ 1. Правовий статус народного депутата України .....	286
§ 2. Особливості правового статусу депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим .....	295
§ 3. Особливості правового статусу депутата місцевої ради .....	298
Контрольні запитання .....	301

## **Розділ 17**

### **ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ**

§ 1. Президент України — глава Української держави .....	302
§ 2. Вибори Президента України .....	306
§ 3. Повноваження Президента України .....	312
§ 4. Акти Президента України .....	315
Контрольні запитання .....	315

## **Розділ 18**

### **ВИКОНАВЧА ВЛАДА В УКРАЇНІ**

§ 1. Система органів державної виконавчої влади .....	316
§ 2. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади .....	320
§ 3. Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій .....	322
Контрольні запитання .....	329

## **Розділ 19**

### **КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ**

§ 1. Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції .....	330
---	-----

§ 2. Повноваження Конституційного Суду України і порядок його діяльності .....	334
Контрольні запитання .....	339

## **Розділ 20**

### **КОНСТИТУЦІЙНИЙ СТАТУС ОРГАНІВ СУДУ І ПРОКУРАТУРИ**

§ 1. Поняття і природа судової влади .....	340
§ 2. Судова система України .....	344
§ 3. Правовий статус суддів .....	348
§ 4. Основні засади здійснення правосуддя .....	351
§ 5. Конституційно-правовий статус Вищої ради юстиції .....	355
§ 6. Конституційно-правовий статус прокуратури .....	357
Контрольні запитання .....	360

## **Розділ 21**

### **ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ**

§ 1. Поняття, принципи та форми територіального устрою .....	361
§ 2. Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим .....	364
§ 3. Адміністративно-територіальний устрій України .....	375
Контрольні запитання .....	378

## **Розділ 22**

### **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

§ 1. Поняття і юридична природа місцевого самоврядування .....	379
§ 2. Система місцевого самоврядування та його принципи .....	384
§ 3. Конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування та їх повноваження .....	389
§ 4. Матеріально-фінансова база місцевого самоврядування .....	398
§ 5. Гарантії місцевого самоврядування .....	402
Контрольні запитання .....	404

<b>Список рекомендованої літератури .....</b>	<b>405</b>
---	------------

*Навчальне видання*

# **КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ**

Підручник

За редакцією професора *В. П. Колісника*  
та доцента *Ю. Г. Барабаша*

Редактор *О. М. Уліщенко*  
Коректор *Т. Ф. Зуб*  
Комп'ютерна верстка  
і дизайн *В. М. Зеленька*

Підписано до друку з оригінал-макета 01.04.2008.  
Формат 60×90  $\frac{1}{16}$ . Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Обл.-вид. арк. 23,7. Ум. друк. арк. 26. Вид. № 332.  
Тираж \_\_\_\_\_ прим.

Видавництво «Право» Академії правових наук України  
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції — серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.